

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/254919994>

# Globalización y Educación: Textos fundamentales

## Article

CITATIONS

0

READS

70

### 3 authors:



[Xavier Bonal](#)

Autonomous University of Barcelona

**57** PUBLICATIONS **538** CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Aina Tarabini](#)

Autonomous University of Barcelona

**47** PUBLICATIONS **118** CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Antoni Verger](#)

Autonomous University of Barcelona

**79** PUBLICATIONS **274** CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Reforming Schools Globally: A Multi-Scalar Analysis of Autonomy and Accountability Policies in Education [View project](#)



EDUPARTNER: Public-Private Partnerships in Educational Governance: An analysis of its dissemination, implementation and impact in a globalizing world [View project](#)

All content following this page was uploaded by [Antoni Verger](#) on 09 September 2015.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

# **GLOBALIZACIÓN Y EDUCACIÓN. TEXTOS FUNDAMENTALES**

Xavier Bonal, Aina Tarabini y Antoni Verger (editores)

## **ÍNDICE:**

**La educación en tiempos de globalización: nuevas preguntas para las ciencias de la educación.** Xavier Bonal, Aina Tarabini-Castellani y Antoni Verger

## **BLOQUE I: GLOBALIZACIÓN Y EDUCACIÓN. OPCIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS**

**Entrevista a Boaventura de Sousa Santos.** Roger Dale y Susan L. Robertson

**Educación, globalización y el papel de la investigación comparada.** Andy Green

**Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos.** Roger Dale

## **BLOQUE II: LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA AGENDA EDUCATIVA GLOBAL**

**El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial.** Karen Mundy

**Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial 1960-2000.** Stephen P. Heyneman

**El AGCS y la industria de los servicios educativos.** Susan. L. Robertson, Xavier Bonal y Roger Dale

**La influencia de la OCDE en la política educativa nacional.** Anja P. Jakobi y Kerstin Martens

## **BLOQUE III: IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN**

**Educación, globalización, y desarrollo económico.** Phillip Brown y Hugh Lauder

**Trabajar con / contra la globalización en educación.** Miriam Henry, Bob Lingard, Fazal Rizvi y Sandra Taylor

**El debate de la globalización y la fuga de cerebros.** Annie Vinokur

## **DATOS DE LOS AUTORES Y AUTORAS**

## **LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN: NUEVAS PREGUNTAS PARA LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN**

Xavier Bonal, Aina Tarabini y Antoni Verger

En las últimas décadas, si algún factor parece haber dado lugar a cambios de paradigma en los marcos explicativos de los fenómenos económicos, políticos y culturales, este es el de la globalización. A pesar de tratarse de un concepto complejo, multidimensional y policéntrico, y sobre el que existen teorizaciones elaboradas desde diversidad de puntos de vista epistemológicos e ideológicos, todas las ciencias sociales sin excepción han recurrido a utilizar la idea de globalización para sintetizar un conjunto de acontecimientos con consecuencias de distinta naturaleza para todo el globo. El concepto invita sobre todo a repensar el mundo a aquellos que nos dedicamos al análisis de la realidad social, a tener en cuenta que tienen lugar fenómenos a escala global que nos obligan cuanto menos a revisar nuestros puntos de partida teóricos y nuestros instrumentos de análisis para seguir proporcionando explicaciones plausibles que ayuden a comprender el cambio social. La base de las transformaciones se sitúa de forma embrionaria en el campo tecnológico y sus posibilidades de construcción de la sociedad red, pero las transformaciones en el terreno económico, político o cultural son de tal magnitud que, a pesar de las infinitas interconexiones entre todos los ámbitos de análisis, cada uno de ellos adquiere suficiente autonomía para generar líneas de investigación con gran capacidad de producción intelectual y de circulación de teorías.

Evidentemente, la educación no ha permanecido ajena al concepto de globalización. En primer lugar, porque al igual que cualquier ámbito de la vida social, los procesos educativos están sujetos a cambios externos a su sistema que repercuten en su función social y en su funcionamiento institucional. Pero es más, en la medida en que una de las transformaciones primarias relacionadas con la globalización se sitúa en el acceso a la información y en la velocidad de sus flujos, la educación se convierte en un *input* fundamental de los procesos productivos y en un factor clave de la competitividad en las economías capitalistas. Acumular conocimiento, hacerlo de forma rápida y disponer de capacidad para transformar ese conocimiento en producción material o simbólica capaz de generar valor añadido son los nuevos *target*, tanto de las empresas como de los propios estados.

Las consecuencias de estos cambios son extraordinarias. Modifican las pautas de demanda educativa de todos los sectores sociales, los requerimientos educativos necesarios para los nuevos procesos productivos, los procesos de selección de qué conocimiento debe ser considerado socialmente válido, los incentivos del capital para buscar beneficios en el mercado de la educación, las estrategias de planificación educativa de los Estados en la pugna por el mejor capital humano, los diferenciales en las primas salariales de cada nivel educativo, los umbrales del nivel educativo adquirido para escapar de la pobreza o los sistemas de profesionalización del trabajo docente. La lista de cambios es extensa y da cuenta de las profundas implicaciones que los mismos tienen sobre ámbitos de las ciencias de la educación como la educación comparada, el estudio de la organización y gestión de los sistemas educativos, el análisis sociopolítico de la educación o el estudio del currículum. Ninguno de estos u otros ámbitos puede ignorar cómo la globalización altera la naturaleza de los procesos y productos educativos.

Y sin embargo, a pesar de existir cierto consenso sobre la relación entre los procesos de globalización y el cambio educativo, las ciencias de la educación parecen relativamente ajenas a realizar un ejercicio de revisión de postulados teóricos, modelos de análisis y metodologías de investigación que el mismo cambio social convierte en obsoletos. Las excepciones, obviamente, existen, y de ello pretendemos dar cuenta al presentar esta selección de textos cuyo común denominador es precisamente el esfuerzo por no ignorar cómo la globalización afecta los procesos y relaciones educativas. Pero cualquier ojeada a los principales títulos de revistas o de otras publicaciones, o a los propios contenidos y enfoques que siguen definiendo los encuentros científicos de las ciencias de la educación, permite observar que, más allá de las actualizaciones de títulos o slogans, la autorevisión es, en general, una tarea pendiente. Las razones que explican esta resistencia son probablemente muchas y discutibles, y no es este el espacio para abordarlas, pero cabe apuntar a modo de hipótesis el progresivo alejamiento que las ciencias de la educación han experimentado respecto de las ciencias sociales. Sin duda, las ideas de Bernstein o de Bourdieu sobre las especialidades profesionales como campo de control simbólico caracterizado por determinadas relaciones de poder podrían aplicarse fácilmente para contrastar esta hipótesis. En todo caso, señalan el hecho de que la tendencia a la especialidad y a la profesionalización del campo de las ciencias de

la educación puede haber conducido a delimitar sus objetos, su lenguaje y sus preguntas de investigación de tal manera que en ocasiones se olvida que la educación es un proceso social y político. Un proceso que es a menudo reconocido como tal en prólogos e introducciones de muchos trabajos del ámbito de las ciencias de la educación, pero que raramente tiene consecuencias sobre las preguntas de investigación que se formulan, y menos aún sobre la metodología adoptada. Trabajos que, por ser celosos de lo técnico, acaban por perder de vista el sentido de sus preguntas y sus propios métodos: ¿cómo pueden compararse sistemas educativos nacionales hoy si no tenemos en cuenta las relaciones supranacionales que delimitan sus reformas de estructura y contenidos?, ¿es el aula un espacio que puede considerarse, por aislado, ajeno a las fuerzas globales que presionan hacia determinadas lógicas de currículum?, ¿no afectan los cambios en las relaciones laborales a escala global a las condiciones de trabajo y al propio contenido del trabajo docente?, ¿qué efectos tiene la estrategia de Lisboa y los indicadores asociados al *Método Abierto de Coordinación* sobre las prioridades políticas en la educación de los Estados europeos?, ¿qué implica la estandarización de las pruebas PISA sobre qué y cómo se enseña en las aulas de enseñanza secundaria?

Estas u otras preguntas, fundamentales hoy para las ciencias de la educación, parecen difíciles de responder si se da la espalda a la comprensión de los procesos de globalización económica, política y cultural y si no se replantean los instrumentos de análisis de la realidad educativa. O, lo que es lo mismo, lo prioritario son las preguntas –que son aquí los objetos de análisis– y de ellas depende que revisemos las metodologías y las técnicas de investigación. La tarea no es, por supuesto, sencilla, pero ni se pueden ignorar las preguntas fundamentales ni se puede prescindir de una obligada renovación epistemológica, sobre todo si se quiere seguir defendiendo que la investigación educativa es efectivamente una investigación científica; esto es, una investigación con capacidad de responder a las preguntas que son formuladas interna – por la propia comunidad de investigadores- o externamente.

En esta obra no pretendemos, como es lógico, ofrecer las claves para esta renovación. Sería tan pretencioso como absurdo presentarlo de este modo. Al presentar esta colección de textos nuestro objetivo no es otro que el de incorporar a la literatura académica de las ciencias de la educación en castellano unos textos que, a juicio de los editores, son una buena muestra del tipo de preguntas que se derivan de las relaciones

entre globalización y educación. Esto es precisamente lo que tienen en común los escritos seleccionados. Dentro de su gran diversidad de interrogantes y aproximaciones, comparten la preocupación por realizarse preguntas que de forma directa o indirecta conducen a sus autores, y al propio lector, a preguntarse sobre fenómenos que ocurren más allá de las fronteras de un país o de un sistema educativo. La selección de los textos es una entre las muchas posibles, y sin duda algunos lectores lamentarán la falta de cierto autor de referencia o de determinado ámbito de análisis que no haya sido incluido. Asumimos de entrada la parcialidad de la selección realizada, más allá de la justificación razonable que se deriva de los límites en la extensión de una obra de estas características. Más adelante nos ocuparemos de justificar las razones de la selección realizada y de exponer sintéticamente el contenido de los trabajos presentados. Veamos por ahora, de forma general, las dimensiones de las relaciones entre globalización y educación que hemos querido cubrir en la obra y que, según nuestro parecer, abordan algunos de los interrogantes fundamentales que tiene ante sí la educación en la globalización.

El conjunto de textos seleccionados pretende cubrir tres grandes conjuntos de cuestiones que a nuestro juicio revelan cambios clave de distintas dimensiones de la educación. Por una parte, como ya hemos tenido ocasión de señalar, el reconocimiento de los efectos de la globalización sobre la educación no puede no tener consecuencias sobre las opciones teóricas y metodológicas de la investigación educativa. Son pocos los autores que de un modo u otro han abordado con la valentía suficiente el reto de exponer públicamente estas implicaciones –una exposición que puede conllevar incluso la autocrítica respecto a trabajos anteriores–. A pesar de sus diversas posiciones estos textos comparten el reconocimiento de que la comprensión de los sistemas y procesos educativos sobrepasa las fronteras del Estado-nación y conlleva la necesidad de disponer de una teoría que explique cómo la educación en un Estado es influida por fuerzas que tienen que ver con procesos de globalización económica, política o cultural. Unas implicaciones teóricas que inevitablemente conducen a tomar decisiones metodológicas en el terreno de la educación comparada o en el del estudio de las políticas educativas nacionales. ¿Cómo observar empíricamente los procesos a través de los cuales las agendas políticas nacionales son influidas externamente? ¿Cómo sistematizar el estudio de los procesos de estandarización educativa que se derivan de la producción supranacional de indicadores? ¿Cómo analizar la globalización de los sistemas de evaluación escolar?

Estas preguntas requieren tanto de un marco teórico que oriente las relaciones entre lo global y lo local en el ámbito educativo como de la necesaria imaginación metodológica que se adecue a las nuevas necesidades de investigación. Las opciones, como reflejan los textos del primer bloque de la obra, son diversas, pero todas ellas realizan el doble esfuerzo teórico y metodológico.

Una segunda gran dimensión que inevitablemente debe ser abordada en un texto sobre globalización y educación es la del papel de los organismos internacionales capaces de influir en las políticas educativas nacionales. Reconocer que los procesos de globalización tienen efectos sobre las políticas educativas nacionales implica inevitablemente reconocer que la capacidad de influencia de los organismos internacionales en la producción y circulación de ideas, investigaciones o agendas políticas es hoy muy superior a la que nunca tuvieron antaño. Una vez reconocido este hecho, sin embargo, es preciso abordar la cuestión de cómo se produce esa influencia, a través de qué mecanismos –siguiendo a Roger Dale- el Banco Mundial, la Unión Europea, la OCDE o la OMC influyen en las orientaciones de las políticas nacionales. Tanto los mecanismos de influencia como la magnitud de los efectos son desiguales entre los organismos y desiguales sobre los países receptores. Analizar esas formas de influencia, las lógicas que las definen, las relaciones de poder que subyacen a quien y cómo las gobierna o los efectos específicos que tienen sobre países o sectores sociales, justifica en sí mismo que una parte de la obra se ocupe de esta cuestión.

Finalmente, un último conjunto de trabajos pretende reflejar las consecuencias de los procesos de globalización sobre distintas dimensiones sectoriales de la educación. Las relaciones entre educación y empleo, los cambios en el papel del Estado en el ámbito educativo y las nuevas formas de gestión de la educación o las lógicas de globalización de la mano de obra cualificada y sus consecuencias sobre la “fuga de cerebros” son algunos de los aspectos abordados en un bloque que, sin duda, podría ampliarse notablemente considerando otras dimensiones de cambio en el terreno de la evaluación educativa, los procesos de mercantilización de la educación o las tendencias hacia la globalización cultural y sus consecuencias educativas en el ámbito lingüístico, por ejemplo. Las posibilidades de análisis sectorial son muchas, y en esta obra hemos optado por priorizar aquellos aspectos más relacionados con la economía política de la globalización en detrimento de otorgar un mayor protagonismo a la vertiente cultural de



las relaciones entre globalización y educación. Se trata, obviamente, de una opción de los editores ante la inevitable necesidad de selección que requiere una iniciativa como la de la presente obra.

Estas limitaciones, con todo, se podrán ver parcialmente compensadas en posteriores volúmenes que formarán parte de esta colección sobre *Globalización, educación y desarrollo*, cuyo primer volumen tiene el lector en sus manos. En los siguientes títulos podremos ofrecer trabajos monográficos que aborden con mayor detalle aspectos que son apuntados en los textos que aquí se incluyen o que simplemente no han podido ser incluidos en este libro. Sin duda, el análisis de los cambios en las desigualdades sociales y educativas en un contexto de globalización, tema que se apunta en diversos trabajos de este texto, ocupará un lugar destacado en esta colección.

### **Contribuciones a este volumen**

El primer bloque de textos se inicia con una entrevista al sociólogo portugués **Boaventura de Sousa Santos** realizada por Roger Dale y Susan Robertson. La entrevista nos introduce en el fenómeno de la globalización, concepto que sirve como hilo conductor del gran repertorio teórico del autor. El concepto de globalización desarrollado por Santos no remite a un proceso único ni total. Existen más bien varias “globalizaciones” que coexisten y, a menudo, colisionan. Por un lado, distingue la globalización dominante, que no es otra cosa que la transnacionalización del capitalismo neoliberal. Por el otro, una globalización basada en interacciones transnacionales desde abajo que se producen con el fin de promover una globalización contra-hegemónica. Santos se distancia de los análisis fatalistas sobre la globalización. No considera que la globalización dominante sea un proceso irreversible, natural o sin alternativas. A pesar de que es consciente del poder y de la hegemonía de la globalización dominante –que, entre otros aspectos, se refleja en su capacidad de configurar internacionalmente el neoliberalismo–, su análisis sobre los nuevos movimientos sociales y su capacidad transformadora desprende optimismo. Desde un enfoque marcadamente constructivista, Santos considera que el éxito de los movimientos globales estará mediatizado por su capacidad de combatir la monocultura del conocimiento del capitalismo neoliberal y de promover una epistemología

alternativa a la que califica de epistemología del Sur. De ello deduce que para alcanzar la meta de la justicia social global es necesario que se privilegie la lucha por la justicia cognitiva global.

Su análisis de la forma del sistema global no es menos sugerente. Al respecto, introduce un nuevo eje de estratificación mundial a la ya clásica clasificación Centro-Semiperiferia-Periferia. Se trata del eje global-local, el cual le permite introducir la perspectiva geográfica, ideológica y cultural en el análisis del orden global. El desarrollo conceptual de las categorías global-local le permite cuestionar, de nuevo, concepciones simplistas de “la globalización”. La globalización está constituida por la confluencia de dos tendencias en las que interaccionan lo global y lo local. Una primera tendencia es la localización de globalismos, es decir, la cristalización de imperativos globales en enclaves locales. La otra es la globalización de localismos o, dicho de otra manera, la globalización exitosa de fenómenos locales<sup>1</sup>.

Si bien la entrevista no se centra exclusivamente en temas de educación, es rica en referencias a este ámbito. Santos expresa su inquietud ante una serie de transformaciones que se manifiestan actualmente en el terreno de la educación superior, entre las que destaca la orientación de las universidades, tanto públicas como privadas, a la competición comercial internacional. Como consecuencia de ello, la Universidad se desentiende progresivamente de su función social y se desimbrica de la comunidad<sup>2</sup>. Santos combina el rol de analista crítico con el de activista político. Entre otras iniciativas lidera, en el marco del Foro Social Mundial, un movimiento internacional para la creación de una Universidad Popular de los Movimientos Sociales o Red del Conocimiento. Se trata de una apuesta firme para que la Universidad y, en concreto, las ciencias sociales se integren en una ecología de conocimientos alternativos y, a su vez, contribuya a su articulación. Todo ello con una clara vocación emancipatoria y de construcción de globalización contrahegemónica.

En *Educación, globalización y el papel de la investigación comparada* **Andy Green** plantea los retos que conlleva el fenómeno de la globalización para la disciplina de la

---

<sup>1</sup> Conceptualización desarrollada en trabajos como Santos, B. S. (2005), *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta.

<sup>2</sup> Véase también, por ejemplo, Santos, B. S. (2005), *La universidad en el Siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

educación comparada. El trasfondo de su argumento es que en un mundo más interconectado como el actual cabe trascender el “nacionalismo metodológico” que ha marcado la evolución de la disciplina, aunque sin caer en las tesis hiperglobalistas según las cuales la comparación pierde, en tiempos de globalización, todo su sentido.

Para desarrollar esta idea, en primer lugar, realiza un repaso histórico exhaustivo del desarrollo de la educación comparada. Según Green, la educación comparada ha evolucionado paralelamente a su objeto de estudio primordial: los sistemas educativos nacionales. El primer objetivo de la disciplina fue comprender la nueva realidad constituida por los sistemas educativos nacionales, aunque a medida que éstos fueron consolidándose, el abanico temático de la disciplina fue ampliándose. Sin embargo, las múltiples investigaciones coincidían a la hora de estudiar a la educación desde el prisma del Estado-nación, es decir, el Estado-nación era la unidad de análisis indiscutible. El avance de la globalización ha puesto en entredicho esta última premisa. Entre dichos efectos, en primer lugar, Green centra su atención en la constitución de un mercado educativo global que se sitúa al margen de la provisión estatal y, en ocasiones, del mismo radio regulador del Estado. Este mercado emerge como consecuencia de la confluencia de dos factores que tienen lugar en la globalización neoliberal: el aumento de la demanda de educación (ya que las personas necesitan ser más competitivas) y la contención del gasto público en este sector (puesto que los países aspiran a ser más competitivos). Este proceso de mercantilización ha afectado sobre todo al nivel de educación superior, aunque los niveles educativos inferiores no se han visto exentos de determinadas tendencias a la privatización. Así, actores no-estatales (familias, empresas, comunidad) están adquiriendo, progresivamente, mayores responsabilidades en diferentes áreas de la política educativa. El autor apunta, sin embargo, que uno de los principales cambios educativos proviene de la propuesta del “aprendizaje continuado” (*lifelong learning*) que, juntamente con el avance de las NTIC, conlleva que los establecimientos educativos tradicionales pierdan su papel central en el proceso educativo. Finalmente, aunque con menor énfasis, Green se refiere al papel que determinados organismos internacionales adquieren en la definición de la política educativa estatal.

De estas reflexiones Green deduce que el Estado-nación no tiene que ser necesariamente la unidad de análisis de los comparativistas. Éstos pueden comparar regiones sub-

estatales o supra-estatales, o centrar su análisis en grupos lingüísticos y comunidades virtuales. Además, el Estado-nación no es siempre la unidad de análisis más idónea, ya que nos puede llevar a comparar realidades incomparables. Con ello, Green no propone desechar al Estado como unidad de comparación. A pesar de que los cambios antes enunciados cuestionan el papel del Estado en materia educativa, el autor insiste en que estamos lejos del momento en que el Estado renuncie a su rol como principal regulador y promotor de la educación. Entre otros motivos, destaca Green, el Estado capitalista necesita que su población esté educada si quiere sobrevivir en la batalla por la ventaja competitiva dentro del mercado global. Finalmente, Green se manifiesta muy crítico respecto al abuso que desde la educación comparada se hace de las herramientas estadísticas y a la abundancia de estudios que no trascienden la simple clasificación y descripción de casos. Ello lo lleva a realizar una serie de disquisiciones metodológicas con las que pretende promover que, al margen de los retos de la globalización, la disciplina adquiera mayor poder explicativo.

El objetivo central del artículo de **Roger Dale** es especificar la forma en que la globalización afecta a los sistemas educativos nacionales. Es decir, no se trata sólo de reconocer que la globalización afecta a la educación de diversas maneras, sino, sobre todo, de entender cómo se originan y cómo funcionan estos efectos. La propuesta del autor pretende abrir “la caja negra” que ha caracterizado a numerosos estudios sobre globalización y educación, explorando no sólo el origen de las reformas educativas generadas en un contexto de globalización y sus consecuencias, sino, fundamentalmente, en palabras del autor, los mecanismos a partir de los cuales se llevan a cabo estas transformaciones.

Dale se aleja tanto de posiciones escépticas como hiperglobalistas para argumentar que efectivamente la globalización supone un cambio cualitativo en la naturaleza de las relaciones nacionales e internacionales que modifica profundamente las pautas de actuación del Estado-nación. Esta definición, sin embargo, no presupone una mayor homogeneidad ni en los procesos de cambio ni en sus resultados y, por supuesto, no elimina la capacidad de acción y decisión de los Estados. Al contrario, Dale afirma que es imprescindible considerar los múltiples perfiles de la globalización, teniendo en cuenta la diversidad de formas en las que opera y la amplitud de las consecuencias que genera. Según esta posición, ni puede considerarse que la globalización no altere las

formas en las que el Estado interviene en la educación, ni se debe prescindir del Estado como nivel fundamental de intervención política. La globalización tiene efectos que modifican las bases de intervención del Estado en la educación, pero no hay que olvidar que el Estado, en casi todos los países, preserva su capacidad de provisión, regulación y financiación de la educación.

Una vez establecida esta posición teórica, Dale explora los diversos mecanismos a través de los cuales la globalización afecta a las políticas educativas nacionales. El autor reconoce que siempre han existido influencias externas sobre las políticas educativas nacionales y afirma, en consecuencia, que la novedad de la globalización se encuentra en el incremento, tanto cuantitativo como cualitativo, de estos efectos. Por una parte, aumentan las relaciones entre el nivel nacional e internacional y, por otra, emergen nuevas formas de relación entre ambos niveles. Este modelo teórico permite al autor distinguir entre los mecanismos tradicionales de influencia externa y los mecanismos globales de influencia externa. Los primeros son fundamentalmente dos: el “préstamo político” y el “aprendizaje político”. Los segundos se pueden dividir en cinco tipologías: la armonización, la diseminación, la estandarización, la instalación de interdependencia y la imposición. Los diversos mecanismos se diferencian entre sí a través de diversas variables, como el origen de las reformas (nacional o internacional), la naturaleza de la relación (o el nivel de voluntariedad en la adopción de una determinada política) o las dimensiones de poder implicadas en el proceso. Las múltiples combinaciones entre estas variables permiten explicar la gran diversidad de formas a partir de las cuales la globalización afecta a las políticas educativas nacionales, formas que en ningún caso se pueden reducir al mecanismo de imposición.

Según esta visión, además, la mayor parte de los efectos de la globalización sobre la educación son de naturaleza indirecta, es decir, no se derivan directamente de la aplicación de determinadas políticas o programas educativos, sino que son consecuencia de las transformaciones socioeconómicas experimentadas bajo un contexto de globalización. Esta concepción nos permite alejarnos de las propuestas de investigación que a menudo asemejan a la globalización con la “teoría de la conspiración” y multiplica las posibilidades analíticas para estudiar el origen de las transformaciones de las políticas educativas.

En definitiva, la gran virtud de la idea de mecanismos propuesta por Roger Dale es su capacidad para captar la diversidad, la heterogeneidad y la complejidad de los cambios educativos resultantes del proceso de globalización. Se trata, sin duda, de una gran aportación, que ofrece nuevas herramientas teóricas y metodológicas, fundamentales para el análisis contemporáneo de la política educativa.

El segundo conjunto de trabajos reúne textos en torno al papel de los organismos internacionales en el ámbito educativo. El texto de **Karen Mundy** realiza una exploración histórica de la evolución del multilateralismo educativo, analizando los cambios y las transformaciones que ha experimentado desde 1945 hasta la actualidad. Mediante esta exploración la autora reevalúa críticamente el papel de los organismos internacionales en educación, analizando su influencia tanto en la definición de agendas internacionales de actuación como en la consolidación de la forma y del significado del orden mundial en general. La tesis principal de la autora es que hay un progresivo desplazamiento desde un régimen de “multilateralismo redistributivo”, predominante en el orden mundial de posguerra, a un régimen de “multilateralismo defensivo y disciplinario”, propio del orden mundial de la globalización. La característica principal del “multilateralismo redistributivo” es que éste estaba comprometido con la promoción de las bases del Estado de bienestar keynesiano de los países capitalistas avanzados. Las características principales del “multilateralismo defensivo y disciplinario” son, en cambio, su apoyo a la reducción de la intervención estatal, su defensa del modelo de libre mercado y su promoción de la visión neoliberal, tanto referida a las políticas públicas como al desarrollo. El paso de un tipo de multilateralismo a otro se explica por el desarrollo histórico del sistema capitalista global, por el cambio en las relaciones de poder internacionales y por las transformaciones económico-sociales. Este cambio, evidentemente, tiene repercusiones claras en la esfera educativa. El modelo de cooperación educativa internacional, las prioridades de la agenda educativa global o el tipo de intervención de los organismos internacionales en educación son aspectos que se transforman radicalmente por el paso de un régimen de multilateralismo a otro.

La amplitud de su análisis permite explorar, aunque con diferente intensidad, el papel de numerosos organismos internacionales en educación, como la UNESCO, la UNICEF, el PNUD, la OCDE, la UE o el BM. La centralidad, sin embargo, se sitúa en las dos instituciones más representativas de cada uno de los regímenes de multilateralismo: la

UNESCO, como organismo predominante durante el primer régimen, y el BM, como organismo preponderante en el segundo. Sobre ambos organismos Mundy explora su composición, su financiación y sus prioridades de actuación, así como sus contradicciones internas, sus retos y su evolución en el ámbito educativo.

La fuerza del artículo no sólo radica en su capacidad para trazar una esmerada evolución histórica del multilateralismo educativo, sino también en mostrar los vínculos entre las transformaciones socioeconómicas y las transformaciones educativas, en identificar las similitudes y divergencias entre diferentes organismos internacionales y en contemplar las relaciones de poder que subyacen a los modelos de cooperación, financiación y desarrollo de la educación.

**Stephen Heyneman**, aprovechando el conocimiento adquirido tras más de veinte años de trabajo en el Banco Mundial, realiza un análisis minucioso de este organismo internacional, definido por numerosos expertos como aquel con mayor capacidad de influencia en el desarrollo de las políticas educativas de los países del sur. El análisis de Heyneman se adentra en las lógicas internas de funcionamiento del Banco. Explora sus motivaciones para entrar en el sector educativo, sus métodos de actuación y sus prioridades y estrategias de financiación.

Heyneman se refiere a cómo el Banco Mundial se creó para financiar la reconstrucción y el desarrollo de la Europa de posguerra. Si bien la creación del Plan Marshall redirigió rápidamente su actuación hacia los países en vías de desarrollo, su mandato no tuvo inicialmente ningún vínculo con la educación. Durante toda la década de los cincuenta el eje de atención del Banco se centró en construir y desarrollar las infraestructuras necesarias para el desarrollo de África, Asia y América Latina, objetivo con el que se diseñó la política de créditos del Banco. La intervención del Banco en el sector educativo se empieza a manifestar a principios de los años sesenta e inicialmente se vincula exclusivamente con la necesidad de disponer de una mano de obra cualificada que asegurara la construcción de infraestructuras. Esta lógica, de hecho, es la que explica el modelo de planificación y financiación de la educación sostenido por el Banco hasta los años '80 y en base a la cual se entiende la prioridad dada a la educación técnica y profesional.

A partir de los años ochenta el Banco cambió su lógica de planificación educativa, sustituyendo el enfoque basado en las necesidades de mano de obra por el cálculo de las tasas de rendimiento de la inversión educativa. El nuevo paradigma justificó la reorientación de los créditos del Banco Mundial hacia la educación primaria y legitimó las propuestas de privatización de los estudios superiores. Estos cambios son la base de lo que Heyneman describe como el “menú corto de política educativa”.

Diversos motivos explican el cambio en las prioridades educativas del Banco Mundial, desde las nuevas necesidades y demandas de los países prestatarios hasta los cambios en las jerarquías internas del Banco. En cualquier caso, lo que muestra claramente Heyneman es que el volumen y el tipo de préstamos para el sector educativo no dependen ni de las necesidades específicas de cada país o región ni de razonamientos vinculados con el funcionamiento interno del propio sector. Los motivos del Banco para invertir más o menos recursos en educación, para destinar los créditos a una u otra área o para justificar la importancia de determinadas intervenciones educativas obedecen a la racionalidad económica y a las luchas de poder dentro de la propia organización. En este sentido, es muy ilustrativo el análisis que hace el autor del proceso a través del cual se deciden, evalúan y asignan los préstamos y de la relación existente entre la agenda del Banco y su estructura interna de toma de decisiones.

El autor concluye afirmando que las recomendaciones de política educativa del Banco Mundial han sido defectuosas desde sus inicios y critica tanto su reducida agenda como los efectos perniciosos del “menú corto de política educativa”. Heyneman, sin embargo, no cree que el Banco deba dejar de invertir en educación. La propuesta del autor pasa por la reestructuración del organismo para que pueda elaborar unas prioridades educativas más equilibradas y unas políticas sectoriales más efectivas. Su propuesta de reestructuración, además, no se limita sólo al Banco Mundial, sino que se extiende a otras organizaciones internacionales.

El trabajo de **Susan Robertson, Xavier Bonal y Roger Dale** está entre los primeros trabajos académicos que comenzaron a explorar la relación entre la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la educación dando lugar a un amplio campo de investigación. Una de las principales inquietudes que adentra a los investigadores en este campo es que la OMC, a pesar de influir en la regulación educativa de sus países



miembros, no cuenta con ningún tipo de agenda educativa. Este organismo únicamente cuenta con una agenda de carácter comercial que, además, está claramente orientada a la promoción del libre comercio. La educación se vio afectada desde 1994, momento en el cual los servicios pasaron a formar parte del ámbito material de la OMC y, concretamente, de uno de los principales instrumentos legales de este organismo: el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS).

No resulta sencillo para aquellas personas que desde el mundo de la educación se aproximan por primera vez a esta temática entender cómo un acuerdo de libre comercio puede afectar a la educación. Sin embargo, el artículo de Robertson, Bonal y Dale aporta los elementos clave para la comprensión de la problemática. Así, los autores explican el contenido jurídico del AGCS (principios, artículos centrales, etc.), de qué manera la educación es introducida en el puzzle del Acuerdo (si se contempla o no la educación pública, qué tipo de sectores educativos son afectados, cuáles son las potenciales barreras al libre comercio de servicios educativos, etc.), cómo se desarrolla el proceso de negociación del AGCS y mediante qué mecanismos la OMC obliga a los miembros a acatar los acuerdos adoptados.

El grueso del artículo se centra en analizar los efectos potenciales en la regulación educativa de los compromisos de liberalización adquiridos por los países en el marco del AGCS. En primer lugar, el análisis aspira a una comprensión de los condicionantes estructurales del fenómeno de liberalización de los servicios educativos y de la creación de un acuerdo para dicho objetivo. El argumento de los autores es el siguiente: el capitalismo supera sus mayores crisis y satisface sus necesidades de expansión y de acumulación continuadas mediante procesos de cambio de escala para los que requiere la realización de nuevos acuerdos institucionales. El AGCS sería uno de los principales acuerdos en el marco del proceso de reajuste de escala actual, ya que es un instrumento clave a la hora de eliminar barreras comerciales y de constituir nuevos mercados globales, entre ellos el educativo.

Los efectos de este macro-proceso en la educación son diversos. Sin embargo, aquel que concentra la mayor parte de la atención de los autores es el de la redefinición de las funciones del Estado como regulador, proveedor y financiador de la educación. Asimismo, la liberalización de servicios educativos puede dificultar al Estado

solucionar una serie de problemas internos a través de la política educativa, como la cohesión social, el desarrollo económico o la equidad. Ello es consecuencia de lo siguiente: si la lógica de libre mercado se infiltra en el terreno educativo, como estipula el AGCS, un buen número de medidas estatales sobre educación se pueden ver amenazadas. Así, el control de la garantía de la calidad de los servicios educativos, los exámenes de necesidades económicas, los sistemas de becas o los subsidios a determinados centros educativos pueden ser considerados, según la lógica implantada por el AGCS, como barreras al libre comercio susceptibles de ser eliminadas o modificadas.

Otra suerte de efectos se pueden leer en clave Norte-Sur. Desde el momento en el que la industria educativa global está en manos de los países ricos, el aumento de los flujos de comercio educativo puede conllevar cierta homogeneización educativa, o la educación de las ex-colonias puede estar todavía más influida por las ex-metrópolis. A la geometría desigual de los efectos del acuerdo cabe sumar elementos procedimentales, como el hecho de que los países del Norte tienen mayor capacidad negociadora y de construir consenso en la OMC y, por lo tanto, de extraer mayores ventajas del AGCS. Además, como documentan Robertson, Bonal y Dale, la posición negociadora de los países más ricos se ve favorecida por poderosos grupos empresariales con intereses en el avance de la liberalización de los servicios.

Cierra este bloque el trabajo de **Anja Jakobi y Kerstin Martens**, dedicado a analizar el papel de la OCDE como emprendedor educativo. Su hipótesis central es que en la actualidad la OCDE es más influyente en la política educativa de los Estados que antaño, fundamentalmente como consecuencia de haber construido un paquete exhaustivo de definición de problemas y soluciones. El artículo no entra a valorar el contenido de las políticas propagadas por la OCDE, ni analiza sus efectos sobre diferentes ámbitos de la política educativa. No obstante, explica de forma muy precisa la manera de actuar de la OCDE y desgana los mecanismos mediante los cuales influye en la política educativa de los Estados.

La OCDE, a pesar de no contar con el mandato para promover acuerdos internacionales vinculantes y de tener un presupuesto limitado, influye de manera efectiva sobre la política educativa de los países. De hecho, su influencia es tal que incluso se extiende a

países no miembros. Según Jakobi y Martens, las principales iniciativas de influencia política de este organismo son su capacidad de establecer una agenda internacional en la política educativa, la formulación política internacional mediante la elaboración y propagación de recomendaciones de acción para que los Estados aborden los problemas previamente identificados y la coordinación política internacional en los espacios de encuentro promovidos por la propia organización.

Las autoras explican el funcionamiento de estos instrumentos a partir de dos casos en los que la OCDE ha tenido un papel relevante: la comparación internacional de resultados mediante indicadores educativos y la propagación del objetivo de aprendizaje continuado (*lifelong learning*). Por lo que respecta a la elaboración de indicadores estadísticos, las autoras destacan dos iniciativas de la OCDE que cuentan con gran centralidad en el mundo educativo: el informe anual “Panorama de la Educación” [*Education at a Glance*] y el estudio PISA [*Programme for International Student Assessment*]. La OCDE inició su labor en materia de compilación y sistematización de datos estadísticos en la década de los sesenta. En ese momento, el papel de los indicadores tenía una función informativa y estaba destinada sobretudo a los dirigentes políticos y a los planificadores. Además, los datos con los que contaba en la primera etapa no estaban estandarizados y, en ocasiones, no eran ni tan solo fiables. Actualmente, el sistema estadístico de la OCDE es mucho más sofisticado y cuenta con mayor credibilidad y prestigio. Aunque, probablemente, el principal factor de éxito de los informes estadísticos actuales de la OCDE es que comparan los resultados entre países, cuestión que se evitaba en los proyectos estadísticos iniciales de la organización.

Respecto a la segunda cuestión, la OCDE ha sido el principal actor en promover la inserción del aprendizaje continuado en la agenda política. El *lifelong learning*, a pesar de no ser un programa de trabajo detallado, es una noción que actualmente orienta la política educativa de los países en muchas de sus etapas. La Organización empezó a difundir esta idea en los años ‘70, aunque no cuajó hasta los años ‘90 cuando, más allá de promover el debate sobre cómo alcanzar el objetivo de la educación permanente, la OCDE incidió en la formulación de políticas, en la evaluación de estrategias de los países sobre el tema y en la difusión de mejores prácticas.

Cabe señalar que los análisis institucionalistas sobre la centralidad actual del *lifelong learning*, como el que nos ofrecen Jakobi y Martens, han sido complementados por otros autores más orientados a factores contextuales. Nos referimos a análisis que, por ejemplo, asocian la centralidad del aprendizaje continuado a las nuevas necesidades de un mercado laboral cada vez más flexible, en el que el trabajador/a necesita estar reciclando permanentemente sus aptitudes para adaptarse a los cambios constantes del sistema productivo. En el contexto de un capitalismo más flexible, se interpretan dos diferencias fundamentales entre la educación permanente de los años '70 y el nuevo *lifelong learning*. En primer lugar, la educación permanente promovida por Olof Palme y la UNESCO contaba con una concepción humanista e integral de la educación, mientras que el aprendizaje continuado actual se fundamenta en principios de competitividad y empleabilidad. En segundo lugar, la “educación” permanente fijaba el locus de control en el sistema educativo y, por lo tanto, la responsabilidad recaía en la Administración Pública. En cambio, actualmente, la concepción dominante de “aprendizaje” continuado sitúa la responsabilidad en los propios individuos que aprenden, de manera que se debilita su acepción como bien público y derecho social<sup>3</sup>.

El último conjunto de textos recoge análisis relativos a los impactos de la globalización sobre diferentes dimensiones de la educación. El análisis de **Phillip Brown y Hugh Lauder** se centra en los cambios económicos generados por la globalización y sus repercusiones en la educación. Los autores estudian la crisis del modelo de acumulación fordista y la emergencia de una economía global basada en la creciente competitividad entre empresas, países y regiones a nivel mundial. Los efectos de dicha crisis se manifiestan claramente en cuestiones de educación nacional y desarrollo económico y se pueden resumir en tres tipos de cambio: cambio en las reglas de elegibilidad, cambio en el compromiso y cambio en la creación de riqueza. El cambio en las reglas de elegibilidad se manifiesta en la creciente apertura de las economías nacionales, en el aumento del poder de las corporaciones transnacionales y en la libre movilidad del capital, generando lo que Brown y Lauder denominan una “subasta global” en la que prima la búsqueda de beneficios. El cambio en las reglas de compromiso se refiere a la

---

<sup>3</sup> Véase Rasmussen, P. (2003), *Globalisation and Lifelong Learning*. Seminario organizado por la *Globalisation and Europeanisation Network in Education* (GENIE), Nicosia, Chipre (julio de 2003), o 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”, *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?*, M. Mollis, Buenos Aires, CLACSO.

ruptura del pacto social entre gobierno, empresarios y trabajadores, propio del régimen fordista, y en la creación de un nuevo compromiso basado en las normas del mercado. Finalmente, el cambio en las reglas de creación de riqueza se refleja en la creciente importancia del capital humano para ganar ventaja competitiva en la economía global. Tal y como afirman Brown y Lauder, el conocimiento, el aprendizaje, la información y la competencia técnica son las nuevas materias primas del comercio internacional.

Con todo, la contribución principal de los autores se sitúa en la identificación de diferentes respuestas nacionales frente a los retos y transformaciones de la economía global. Concretamente identifican dos vías alternativas de desarrollo económico con implicaciones educativas profundamente diferentes: por una parte, las respuestas neofordistas basadas en las propuestas de la Nueva Derecha; por otra, las respuestas postfordistas basadas en las tesis de los modernizadores de izquierda. Si bien ambas respuestas se definen como modelos típicos ideales y, por tanto, no siempre encuentran un reflejo idéntico en modelos nacionales reales, tienen una clara utilidad analítica ya que permiten identificar dos formas opuestas de concebir el desarrollo económico, la educación y la relación entre ambos.

Brown y Lauder exponen claramente las tesis principales de las dos corrientes e introducen críticas a ambas. Las propuestas de la Nueva Derecha se basan en la tesis de que la mejor vía hacia el crecimiento económico es la reducción de la intervención estatal y la libre actuación del mercado, promoviendo la flexibilización del mercado laboral, la competitividad y la libre elección como los mejores mecanismos para asegurar el desarrollo. Esta orientación es claramente rechazada por los autores, quienes critican los efectos de la mercantilización educativa no sólo sobre el aumento de la segregación y la polarización social, sino también sobre la disminución de la capacidad competitiva de los Estados-nación. Según Brown y Lauder el efecto general de aplicar la disciplina de mercado en las instituciones sociales y económicas ha sido el desarrollo de una economía neofordista caracterizada por la inseguridad y la creación de grandes cantidades de empleos temporales, poco cualificados y de bajos salarios.

Las propuestas de la Izquierda modernizadora emergen, precisamente, como reacción a la fuerte ascensión de la Nueva Derecha en diversos países europeos y americanos y pretenden ofrecer una respuesta plausible a la economía global que incluya las

cuestiones de redistribución, igualdad y justicia social. La tesis principal de esta corriente es que la prosperidad sólo se conseguirá a través de un fuerte compromiso de inversión en capital humano que permita evolucionar hacia una “economía imán” capaz de atraer trabajadores altamente cualificados y con salarios elevados. Desde este punto de vista, la justicia social es la que garantiza que todos los individuos tengan la oportunidad de acceder a una educación que los capacite para el trabajo. Brown y Lauder comparten la visión general de esta corriente y aceptan la importancia del capital humano en el desarrollo, pero acusan a los modernizadores de izquierda de omitir aspectos clave en su análisis: la sobreestimación de la necesidad de empleo masivo de los trabajadores altamente cualificados, el establecimiento de una relación directa y causal entre educación y empleo, la explicación de las disparidades salariales únicamente sobre la base de los diferenciales de formación –hecho que presupone un funcionamiento neutral del mercado laboral global– y la omisión de las desigualdades educativas en su análisis, supeditando las cuestiones de equidad a las de calidad de la educación.

Los autores concluyen su análisis reclamando una intervención activa del Estado nación en el terreno educativo y proponiendo medidas de “renta básica” que permitan compaginar una economía competitiva con una sociedad socialmente justa.

El artículo de **Miriam Henry, Bob Lingard, Fazal Rizvy y Sandra Taylor**, con el sugerente título de “*Trabajar con/contra la globalización en educación*”, analiza algunos de los efectos y consecuencias de la globalización sobre las políticas y prácticas educativas. Lejos de quedarse en su constatación, sin embargo, o de plantear una situación de impotencia frente a las presiones de la globalización, los autores plantean la necesidad de apropiarse de dichas presiones y utilizarlas a favor propio. Los autores se posicionan explícitamente en contra de las visiones excesivamente negativas y/o deterministas de la globalización y analizan las posibilidades de “acoplamiento”, adaptación o reinterpretación de los efectos que genera la globalización sobre la educación. Su tesis de partida es que para poder “acoplarse” a la globalización es necesario reforzar las políticas democráticas a través de una reconstrucción del Estado nación basada en la defensa del sector público. En este marco, la educación juega un papel fundamental, ya que debe encargarse de crear ciudadanos informados y activos que se resistan a ser tratados como simples objetos de la actividad económica

globalizada o como consumidores de productos culturales globalizados. Se trata, por tanto, de crear una nueva agenda política que no sólo tenga capacidad defensiva frente a la globalización, sino que tenga también capacidad creativa y sea capaz de utilizar positivamente algunos aspectos de la globalización. En concreto, los autores exploran las posibilidades de trabajar con y en contra de las presiones de la globalización sobre la educación en dos grandes ámbitos: la gobernabilidad de la educación y los objetivos educativos.

Por una parte, se multiplican y diversifican los agentes que intervienen en la esfera educativa. Los autores, en particular, se centran en la creciente importancia del mercado como agente de regulación, provisión y financiación de la educación, explorando las diversas combinaciones público-privado y revisando las diferentes formas de mercantilización de la educación. Este análisis indaga las contradicciones generadas por las diferentes articulaciones público-privado al tiempo que analiza los márgenes de maniobra existentes para reforzar el papel del Estado en la educación. Por otra parte, se transforman los propios objetivos educativos, manifestándose un creciente énfasis en el instrumentalismo. Los autores muestran como la educación se vincula cada vez más con objetivos de crecimiento y competitividad económica y se separa de los objetivos de equidad y justicia social. Alejándose una vez más del determinismo, Henry, Lingard, Rizvy y Taylor utilizan el ejemplo de las nuevas tecnologías para explorar diferentes posibilidades de recuperar enfoques educativos más amplios, liberadores y democráticos.

Una de las aportaciones más sugerentes de este artículo, por tanto, es precisamente el papel otorgado al cambio, a la creación y a la transformación. La globalización, efectivamente, supone una redefinición del Estado-nación y de sus parámetros operativos. Nuevos agentes pasan a tener un papel fundamental en la definición de las prioridades educativas. El mercado presiona al Estado para que se retire de la esfera educativa. A pesar de esta situación, los autores reconocen la capacidad de resistencia de los agentes e instituciones sociales y otorgan un rol activo a la agencia, reivindicando el papel fundamental que sigue jugando el Estado-nación y la necesidad de remodelar algunas de sus instituciones para aumentar la capacidad de resistencia a los impactos de la globalización. En este proceso de remodelación, la educación tiene un papel

primordial y puede contribuir de forma clave a la construcción de políticas nacionales democráticas.

Finalmente, el texto de **Annie Vinokur** aborda uno de los temas más referenciados en las relaciones entre globalización y educación, como es el de la fuga de cerebros, pero del que no es fácil encontrar trabajos académicos que traten la problemática en profundidad. Vinokur es plenamente consciente del vacío existente sobre la materia. Sin embargo, y a diferencia de otros autores, no atribuye este vacío a la falta de datos empíricos, sino a la falta de un desarrollo teórico-conceptual adecuado. Es más, la autora considera que el controvertido debate sobre ganadores y perdedores de la migración de cerebros —espléndidamente sintetizado en el texto— será espurio mientras los términos y los postulados teóricos de la problemática no estén claros.

Según Vinokur lo primero que hay que entender son los cambios que introduce la globalización en el fenómeno de la fuga de cerebros. Por un lado, la transnacionalización de la economía resta sentido a que el Estado sea la principal unidad a partir de la cual medir y analizar la problemática. En segundo lugar, la acentuación de la comercialización de los servicios educativos y el *lifelong learning* conllevan que los estudiantes internacionales deban ser también considerados como parte del fenómeno —cosa que se descarta, por ejemplo, en los informes del Banco Mundial—. Téngase en cuenta que muchos estudiantes realizan trabajo productivo durante sus estancias en el extranjero (sobre todo los estudiantes post-doc), o que la estrategia de estudiar en el extranjero está estrechamente vinculada con la de buscar trabajo. Finalmente, el hecho de que los flujos de capital se muevan sin problemas por el espacio global conlleva que la demanda de mano de obra inmigrante sea exógena.

Por estos y otros motivos, la movilidad geográfica no puede ser el criterio principal a la hora de construir las tipologías de las migraciones de cerebros. Según Vinokur, la demanda sería un criterio más adecuado para establecer dicha tipología. Sobre la base de la demanda podemos distinguir entre: a) un sector comercial lucrativo en el que la circulación de trabajadores altamente cualificados (AC) sigue los flujos y estrategias del capital productivo, y b) un sector no comercial y no lucrativo, básicamente comprometido con la reproducción de la mano de obra.



En relación con el primero de los casos, la internacionalización del capital productivo ha conllevado que podamos hablar de tipos de fugas de cerebro nuevos y no convencionales. El primero de ellos está conformado por trabajadores AC que se fugan sólo parcialmente de su país, ya que lo hacen sin salir del territorio. Son, según los califica Vinokur, los “inmigrantes sobre el terreno”, aquellos que trabajan para compañías extranjeras que han invertido en su país. El segundo tipo es el de la “circulación de cerebros”, aquellos emigrantes que retornan a su país de origen para invertir el capital y el conocimiento que han adquirido en su experiencia migratoria. Un tercer tipo de migración atípica de cerebros es el de aquellas personas que cambian de país aunque migran dentro de una misma compañía transnacional para la que trabajan. Finalmente, existen los “migrantes AC temporales”, aquellos que se desplazan a otro país para realizar un trabajo en un período de tiempo delimitado. Por poner un ejemplo del peso adquirido por esta categoría, en países como EE. UU. ya se conceden visados especiales para este tipo de trabajadores.

En el caso del sector no lucrativo, la migración de los trabajadores AC es todavía más perjudicial para el país de origen. Se trata de emigrantes destinados a trabajar en sectores como el sanitario, el educativo u otros servicios sociales, atraídos por los sueldos superiores que se ofrecen en los países ricos. En este caso, relata Vinokur, las consecuencias son devastadoras para los servicios sociales de los países más pobres y, en consecuencia, para su población. Esta dinámica presiona además a los países para que privaticen sus sistemas educativos, ya que los gobiernos no están dispuestos a invertir en recursos humanos de los que posteriormente no se van a beneficiar.

La complejidad del fenómeno de la fuga de cerebros impide que se puedan resolver empíricamente determinados debates. También dificulta el diseño de políticas con las que paliar los efectos del problema. Pero esto último se debe atribuir a que la fuga de cerebros no es un problema en sí mismo, sino que es más bien el síntoma de un problema. Además, la problemática no debe ser planteada exclusivamente en términos de la fractura Norte-Sur. Vinokur se muestra escéptica ante la premisa de que la principal causa de la fuga de cerebros se encuentra en el dinamismo de la economía del Norte y en la falta de suficientes recursos humanos AC en el propio Norte. Más bien, responde a una estrategia empresarial y de los Estados capitalistas –sobre todo de los más ricos– para dotarse de recursos humanos a un costo inferior y para externalizar en

otros agentes la inversión que requiere su formación. Concluye así que el capital no puede seguir siendo el actor ausente en el debate sobre la fuga de cerebros, un debate que acostumbra a disfrazar como un conflicto entre países lo que fundamentalmente es un conflicto entre el capital y el trabajo.

## **BLOQUE I: GLOBALIZACIÓN Y EDUCACIÓN. OPCIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS**

## ENTREVISTA A BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS\*

Roger Dale y Susan L. Robertson

Boaventura de Sousa Santos es profesor de sociología de la Facultad de Económicas en la Universidad de Coimbra y catedrático eminente en Leyes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin, Madison. También es director del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra.

Santos es uno de los grandes teóricos de nuestra era. Su extenso y expansivo cuerpo de trabajo profundiza en cuestiones políticas y sociales acuciantes: estructura social, instituciones, imaginación, movimientos y cambio. En su trabajo, *Towards a New Common Sense*, realiza una serie de análisis sociológicos de las leyes con el objetivo de ilustrar la necesidad de una profunda reconstrucción teórica de la noción de legalidad basada en los conceptos de localidad, nacionalidad y globalidad. A este trabajo lo precedieron, rodearon y siguieron unas investigaciones centradas en los Estados, las economías y las sociedades, especialmente de la Semiperiferia. Como Santos dejó claro en la entrevista que tuvimos con él, lo más probable es que las claves para entender nuestra situación no se encuentren en los centros de poder, sino en los márgenes y en la periferia, que salgan de aquellos que a diario experimentan la dominación, la pobreza y la injusticia social.

Santos siempre se preocupa por mostrar cómo determinados desarrollos jurídicos, que incluyen organizaciones supraestatales como la Unión Europea y las leyes internacionales de derechos humanos, pueden llegar a ocupar un lugar apropiado dentro de la sociología del derecho. Los compromisos sustanciales de Boaventura con el fenómeno de nuestro tiempo, la globalización, lo han llevado a desafiar la presunta fuerza unitaria y la naturaleza hegemónica de ésta. Debemos hablar de globalizaciones, dice, no de globalización. Asimismo, debemos hablar de globalizaciones no sólo desde el centro o desde arriba, sino también desde abajo. Boaventura de Sousa Santos, trabajando siempre para generar un mapa de la emancipación como modo de imaginar y vivir diferentes posibilidades, nos enseña que existe otra manera, un camino diferente, un nuevo espacio que habitar, un modo alternativo de ser y actuar. Su trabajo en el Foro

---

\* Dale, R. y Robertson, S., 2004, "Interview with Boaventura de Sousa Santos", *Globalisation, Societies and Education*, 2 (2), 147-160.

Social Mundial es uno de los muchos ejemplos de su compromiso con la esperanza, con una política de resistencia y es, además, un esfuerzo por encontrar nuevas formas de vivir en el mundo. Como intelectual inspirador y activista, Boaventura de Sousa Santos nos enseña estratégicamente a nombrar aquello que ha sido negado, a revelar aquello que permanece oculto y, a partir de aquí, a imaginar y a crear un mundo socialmente más justo. Éste es el proceso de emancipación, una forma de vivir en el mundo.

En nuestra entrevista con Boaventura de Sousa Santos, realizada en la universidad de Coimbra, Portugal, en Enero de 2004, repasamos el núcleo de sus ideas, preocupaciones y compromisos prácticos. Antes de presentarlo, nos gustaría agradecerle que haya sido tan generoso con su tiempo y nos haya respondido de un modo tan abierto. Nuestro deseo es que todos aquellos que trabajan en el campo de la educación y de las ciencias sociales en general entiendan inmediatamente la importancia y relevancia de sus ideas, no sólo para sus propios proyectos y prácticas, sino porque pueden inspirarnos a imaginar un mundo mejor para todos y a trabajar para crearlo.

RD: ¿Podría explicar la distinción entre la globalización hegemónica y la antihegemónica?

BS: Esa es una cuestión importante y una distinción también importante. La idea dominante es que existe un solo tipo de globalización. Y junto a esta visión prevalece la idea de que estamos entrando en un período de la historia caracterizado por el fin de las grietas ideológicas profundas y de la distinción entre modelos rivales de transformación social. Sin embargo, si echamos un vistazo a los diferentes grupos de relaciones sociales, políticas y culturales que se consideran elementos clave de la globalización, enseguida llegamos a la conclusión de que ésta constituye un fenómeno complejo desgarrado por profundas grietas y contradicciones. Yo distingo tres contradicciones principales. La primera contradicción se produce entre globalización y localización. A medida que la interdependencia y las interacciones globales se intensifican, las relaciones sociales en general parecen perder gradualmente su territorialidad, abriendo las puertas a nuevos *derechos a opciones* en pasos fronterizos que hasta hace poco estaban vigilados por la tradición, el nacionalismo, la lengua, la ideología o, con frecuencia, una combinación de todos estos elementos. Aun así, por otro lado, en aparente contradicción con esta tendencia, emergen nuevas identidades regionales, nacionales y locales, abrigadas por la preeminencia de los *derechos a las raíces*. Estos

factores locales, se refieren tanto a territorios reales o imaginarios como a modos de vida y de relaciones sociales, se basan en relaciones cara a cara, en la sensación de cercanía, de pertenencia.

La segunda contradicción la encontramos entre el Estado-nación y el no-Estado transnacional. Si por una parte el concepto de Estado parece haber quedado obsoleto o estar en vías de extinción, o por lo menos muy debilitado en su capacidad de organizar y regular la vida social, por otro lado el Estado continúa siendo una entidad política central, no solamente porque la erosión de la soberanía es muy selectiva, sino también, y esto es más importante todavía, porque la institucionalización de la misma globalización –desde las agencias financieras multilaterales a la desregularización de la economía– nace del núcleo de los Estados-nación.

La tercera contradicción, la más relevante para la pregunta, es de naturaleza política e ideológica. La encontramos entre aquellos que ven a la globalización como la última arma indisputable e inconquistable del capitalismo y los que la ven como una nueva oportunidad para ensanchar la naturaleza y la escala de la solidaridad transnacional y la lucha anticapitalista.

Si partimos de la idea de que la globalización consiste en relaciones sociales, a medida que el significado político de estas relaciones sociales cambia, también cambia el significado político de la globalización. Empezaré con mi definición de globalización: es el proceso mediante el cual una determinada entidad alcanza el globo expandiendo su ámbito propio y, al hacerlo, desarrolla la capacidad o la prerrogativa de etiquetar a todas las entidades rivales como “locales”. Las implicaciones más importantes de este concepto son las siguientes. Primero, no hay una situación global genuina, lo que llamamos globalización se refiere siempre a la globalización exitosa de un particularismo local. En otras palabras, no existen situaciones globales para las cuales no podamos encontrar raíces locales, ya sean reales o imaginarias, como introducción cultural específica. La segunda implicación es que la globalización presupone localización. El mismo proceso que coloca a lo global en la posición dominante en intercambios desiguales traslada lo local a una posición subalterna. Por ejemplo, ahora tenemos la idea de que el modelo social europeo es un modelo local. Es un modelo europeo, adecuado solamente para condiciones europeas y, por lo tanto, no apto para la exportación. El único modelo de capitalismo que puede ser exportado es la versión americana: el capitalismo liberal. A medida que el capitalismo liberal se globaliza como una versión del capitalismo, el modelo social europeo se convierte en local.

De hecho vivimos en un mundo tan local como global. Por lo tanto, en términos analíticos, sería igualmente correcto definir la situación actual y nuestras investigaciones en términos de localización en lugar de globalización. La razón por la que preferimos el segundo término es básicamente porque el discurso científico hegemónico tiende a favorecer la versión de la historia contada por los vencedores.

Esta tensión entre local y global significa que lo local también puede alcanzar la globalidad si consigue desglobalizarse del grupo de condiciones que lo han convertido en local y reglobalizarse dentro de un grupo de condiciones alternativas. Aquí es donde entra en juego la distinción entre globalización hegemónica y globalización contrahegemónica.

La globalización hegemónica no es simplemente una forma de globalización dominante, es la forma de globalización que la mayoría de las personas, incluidas sus víctimas, ha asumido como única. Sin embargo, en los años '90, surgió un nuevo movimiento o una nueva iniciativa política que partía de esta simple convicción: no hay que estar en contra de la globalización en general, sino de esta forma de globalización en particular. La globalización hegemónica se ocupa de las interacciones transnacionales desde arriba, pero es concebible desarrollar interacciones transnacionales desde abajo –desde las víctimas, los explotados, los excluidos y sus aliados–, interacciones que luchen contra la globalización hegemónica y al hacerlo generen una globalización contrahegemónica. Tantos movimientos sociales y ONGs progresistas han abrazado intensamente esta posibilidad en los últimos 10 años que hoy en día se acepta el hecho de que junto a la globalización hegemónica esté emergiendo un tipo de globalización contrahegemónica.

¿Y qué es la globalización contrahegemónica? Consiste en la resistencia contra la globalización hegemónica, organizada (a través de enlaces locales y globales) por movimientos, iniciativas y ONGs que van a favor de las clases, grupos sociales y regiones que son víctimas de los intercambios desiguales producidos a escala global por la globalización neoliberal. Estas organizaciones aprovechan las posibilidades de interacción transnacional creadas por la globalización hegemónica, incluidas las nacidas de la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación. Incluyen redes solidarias en defensa de la transnacionalidad sur/sur y norte/sur; articulaciones entre las organizaciones de trabajadores de los países integrados dentro de los diferentes bloques regionales o entre trabajadores de la misma multinacional operando en diversos países (el nuevo internacionalismo laboral); redes internacionales de ayuda legal alternativa; organizaciones transnacionales de derechos humanos; redes mundiales de movimientos

feministas; redes de movimientos y asociaciones de desarrollo alternativo, indígenas o ecológicas; movimientos literarios, artísticos y científicos en la periferia del sistema mundial en busca de unos valores educativos y culturales alternativos, no imperialistas y anti-hegemónicos. Desde Chiapas 1994, Seattle 1999, Porto Alegre 2001, 2002, 2003 y Mumbai 2005, este grupo heterogéneo de movimientos y organizaciones ha cobrado impulso mostrando que el mundo es hoy un importante campo donde luchar por la progresiva transformación social: otro mundo es posible. Las luchas locales y nacionales siguen siendo decisivas, pero ahora nos encontramos en otra etapa en la que se hace necesario articular estas luchas locales a nivel global. Los movimientos no se pueden permitir concentrarse en un nivel específico de lucha, tienen que luchar tanto por causas locales, como nacionales y globales, porque éstas están entrelazadas.

Así que creo que a estas alturas la distinción entre globalización hegemónica y contrahegemónica tiene una dimensión analítica y normativa. Analítica, porque existen tantas iniciativas, movimientos y organizaciones luchando en todo el mundo contra la globalización que parece adecuado etiquetar a este nuevo fenómeno político como una forma alternativa de globalización. Pero también existe una dimensión normativa que consiste en dar visibilidad y credibilidad a estas prácticas. Como no son hegemónicas, estas iniciativas son fáciles de desacreditar, como ya hemos visto que pasó con el Foro Social Mundial. Primero, se lo calificó de imposible, luego los medios de comunicación lo convirtieron en una reunión de agitadores del orden y anarquistas violentos. Pero gradualmente consiguió la consideración de una iniciativa respaldada.

La distinción aporta complejidad a la discusión sobre la globalización al declarar que existe más de una forma de globalización, que de hecho hay dos formas, una al lado del capitalismo y la otra que lucha contra el capitalismo, sea cual sea el orden del día. Aquí existe un elemento crítico utópico que se centra en afirmar que otro mundo es posible en lugar de definir su contenido. Aquí yace el carácter ecuménico del Foro Social Mundial: una resistencia global contra la exclusión y la destrucción que la globalización hegemónica está causando en todo el mundo, una resistencia marcada por el respeto a la diversidad de alternativas por las que luchan sus distintos movimientos.

RD: ¿Cómo ve la relación entre globalización y neoliberalismo y capitalismo?

El neoliberalismo no tiene nada que ver con el liberalismo político histórico; el neoliberalismo es neo-conservadurismo. No es un nuevo liberalismo. Es



conservadurismo porque es hostil a las concesiones a las clases populares (derechos sociales y económicos) y al Estado como promotor de interacciones no mercantiles entre los ciudadanos. Es “neo” porque, mientras los conservadores históricamente se oponían al crecimiento del Estado, los neo-conservadores quieren que el Estado mengüe, y eso es aun más importante, ya que los neo-conservadores no valoran la soberanía nacional que era el valor primordial de los conservadores históricos.

El neoliberalismo es la forma política de la globalización que nace del capitalismo americano, un capitalismo que basa la competitividad en las innovaciones tecnológicas unidas a un bajo nivel de protección social. La imposición agresiva que de estos modelos hacen las instituciones financieras internacionales en todo el mundo no solamente provoca cambios abruptos en el papel del Estado y en las reglas del juego entre explotador y explotado y entre opresor y oprimido, sino que también cambia las reglas del juego entre los otros tipos de capitalismo desarrollados (el capitalismo corporativo japonés o el capitalismo social-demócrata europeo) al convertirlos en locales (considerándolos inadecuados para la exportación).

No nos sorprende que las complicidades, y también los conflictos, entre la Unión Europea y los EE.UU. tengan que ver con estas concepciones diferentes de capitalismo y las tensiones y ambigüedades que producen dentro de la globalización hegemónica. Y en cuanto a las ambigüedades, sólo hace falta ver que Europa se distanció de los EE.UU. en la cuestión de la invasión de Irak, pero se puso de su lado durante la reunión de la Organización Mundial del Comercio de Cancún el pasado otoño. Por otro lado, ahora nos parece evidente que una de las principales razones de los EE.UU. para invadir Irak era intimidar a Europa, que se está desmarcando como el bloque económico más peligroso, con una moneda que cada vez resulta más atractiva para el Tercer Mundo (principalmente para los países productores de petróleo). El declive hegemónico de EE.UU. se hace cada vez más patente, pues tanto el unilateralismo como el militarismo a los que ha recurrido en los últimos años para frenar este declive han terminado por acelerarlo. Vamos a ver más ejemplos de esto, además de conflictos económicos, algunos de ellos dentro de la Organización Mundial de Comercio, otros en otras instancias. Sin embargo, durante algún tiempo, el neoliberalismo y el capitalismo americano marcharán juntos triunfalmente.

SLR: ¿Cree que el éxito del neoliberalismo reside en el hecho de haber sido constitucionalizado por varios tipos de acuerdos legalmente vinculantes?

BS: Definitivamente, y creo que ese proceso de constitucionalización tiene lugar en dos niveles. Está influyendo en las Constituciones nacionales de países del Sur global. Por ejemplo, todas las transiciones recientes hacia la democracia en África y América Latina, después de períodos de gobiernos autoritarios, se han acompañado de transiciones neoliberales en la economía y en el papel del Estado. Este proceso gemelo se puede observar en las Constituciones de Argentina, Brasil, Sudáfrica y Mozambique. El segundo nivel es el que llamaríamos constitucionalismo global. Básicamente consiste en la idea de que, igual que tenemos una legislación internacional de derechos humanos para proteger a los individuos, deberíamos tener una legislación internacional que protegiera a las corporaciones multinacionales, una especie de “derechos humanos” de las corporaciones, a favor de los actores globales no estatales más poderosos. El fracasado Acuerdo Multilateral de Inversiones fue el primer intento y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el segundo. El principal objetivo del constitucionalismo global, desde mi punto de vista, es neutralizar el potencial revolucionario de los derechos humanos e incluso de la democracia, especialmente cuando la democracia representativa se combina con la democracia participativa, como hemos observado en tantas ciudades del cono sur. Hasta el final de la Guerra Fría, los derechos humanos eran más bien una ideología capitalista que se oponía al socialismo y a la revolución. El final de la Guerra Fría representó una oportunidad para las concepciones y prácticas contrahegemónicas en la lucha por los derechos humanos y con ello su potencial de transformación creció enormemente. Creo que este constitucionalismo global trata de neutralizar este potencial, trata de neutralizarlo tanto a nivel de Constituciones nacionales como a nivel de tratados y acuerdos internacionales que los Estados firman y a los que se comprometen.

RD: Los liberalismos políticos que ha mencionado antes, ¿históricamente han sido siempre nacionales?

BS: Sí, y de hecho, ¡ése es el problema! El mundo moderno se basa en dos pilares claramente definidos: la economía mundial, por un lado, y el sistema interestatal, por el otro. A principios del siglo XXI tenemos la economía global y todavía tenemos los sistemas interestatales, pero están surgiendo nuevas entidades políticas globales, nuevas formas políticas que hasta ahora no han convergido en una nueva forma política, una

forma supraestatal. Ya tenemos algunos fragmentos de esta nueva forma política. Del lado del capitalismo, tenemos la OMC, las nuevas normas para las instituciones financieras multilaterales e incluso nuevas formas de encuentro entre los países desarrollados, como el G8, etc. Todas ellas son fases embrionarias de una nueva forma de gobierno mundial, si quieres decirlo así, del capitalismo. Por otro lado, tenemos estas formas, muy embrionarias y fragmentadas, de acción política global contra el capitalismo, centradas alrededor del movimiento de justicia global.

El problema es que las tensiones entre democracia y capitalismo desarrolladas a nivel nacional bajo el liberalismo político son muy difíciles de reinventar a nivel global. Las luchas populares y los movimientos a favor de la inclusión en el contrato social, como las luchas de los sindicatos y otros movimientos obreros, siempre se habían basado en la unidad nacional, y todas nuestras políticas públicas y las ciencias sociales que las estudian se han basado siempre en la misma unidad social, la unidad nacional. Carecemos de los recursos políticos, institucionales y culturales necesarios para luchar contra las fuerzas globales a nivel global. La globalización neoliberal se ha diseñado precisamente para prevenir el nacimiento de esta política de resistencia progresiva global. Es por ello que la mano de obra es hoy un recurso global, pero no existe ningún mercado laboral global. Si los trabajadores gozaran de la misma libertad de movimiento que el capital, el capitalismo global sería insostenible. Así que tienes razón, carecemos de entidades políticas contrahegemónicas globales, y creo que todos estos movimientos, el Foro Social Mundial y otros, son sintomáticos de la aspiración a desarrollar estas entidades.

RD: Define el neoliberalismo como una combinación de democracia política y fascismo social, y eso es lo que describe como una “utopía anti-utópica”. ¿Puede explicarnos esta idea?

BS: Como ya he dicho, la tensión histórica entre democracia y capitalismo deriva del hecho de que fue gracias a las luchas democráticas –al menos en los países centrales– que se consiguió alguna retribución social (derechos sociales y económicos). Todo esto comenzó a cambiar en los años ‘80, cuando la democracia se convirtió en la otra cara del capitalismo global y las mismas agencias que habían estado promoviendo el capitalismo comenzaron a promover la democracia, entidades como el Banco Mundial y el FMI.

Esto fue posible porque al mismo tiempo se lanzó un ataque contra las capacidades redistributivas de la democracia: contra el Estado de Bienestar y, allá donde no existía Estado de bienestar, contra las políticas sociales que no fueran estrictamente compensatorias. Una vez neutralizadas sus funciones redistributivas, la democracia se convirtió en la forma ideal de gobierno del capitalismo global: es la forma más legítima de un Estado débil, y eso es exactamente lo que el capitalismo neoliberal necesita en este momento.

¿Cómo puede ser posible? ¿Qué ha ocurrido con las luchas democráticas por la inclusión en el contrato social, por los derechos económicos y sociales? Han sido suprimidas, ilegalizadas, criminalizadas, y las organizaciones que las llevaban a cabo atacadas o desmanteladas. Ha nacido un nuevo contrareformismo virulento, dispuesto a erosionar o eliminar los derechos sociales y económicos y a expandir la economía de mercado de forma tal que transforme a toda la sociedad en una sociedad comercial. Aquí radica el origen más profundo de la crisis de la política de izquierda. Mientras cualquier cosa que se proponga como reforma (en educación, salud, seguridad social, etc.) sea para peor, la izquierda se verá obligada a defender el status quo. Y a la izquierda jamás se le ha dado bien defender el status quo.

Con respecto a esto, se identifican dos procesos políticos. En primer lugar, muchos actores sociales a nivel global y nacional se están volviendo muy poderosos, y son estos actores no estatales los que perpetran la mayoría de las violaciones a los derechos humanos, y no los Estados. Un ejemplo: un Estado privatiza el agua. Como estamos viendo por todas partes, las compañías que poseen el agua tienen derecho sobre la vida de las personas, ya que ésta depende, entre otras cosas, de su acceso al agua potable gratuita o a bajo precio. Por lo tanto, bienes públicos que deberían estar a disposición de los ciudadanos se distribuyen como artículos privados, se vuelven accesibles solamente para aquellos consumidores solventes. La distinción entre público y privado, la piedra angular de la teoría política moderna, ha sido desfigurada hasta quedar irreconocible. Surge una nueva norma indirecta que comparte muchas similitudes con el colonialismo, donde estos poderosos actores no estatales realizan funciones políticas sin ningún control político real. De este modo, el poder de veto que ejercen sobre los derechos de los ciudadanos es de naturaleza fascista.

Este mismo poder de veto aflora allá donde los desequilibrios sociales son más extremos. Eso está ocurriendo en todo el mundo. Formas extremas de desequilibrio social dan paso a formas sociales en las que los ciudadanos más débiles están a merced

de los más poderosos. En estas condiciones y a falta de instrumentos efectivos de contraataque, la existencia formal de derechos de los ciudadanos deja de tener sentido alguno. Eso significa que las relaciones sociales se tornan fascistas. Desde mi punto de vista, estamos entrando en una era en la que las sociedades son políticamente democráticas pero socialmente fascistas. Este nuevo fascismo es un régimen social y no, como en el pasado, un régimen político. No lo genera el Estado, aunque no podría producirse sin la complacencia de éste. Más que enfrentarse a la democracia, el fascismo social coexiste con ella y de hecho, prospera con ella. Yo distingo cinco clases de fascismo social. Como no tengo tiempo de entrar en detalles, les daré algunos ejemplos.

Una de las clases de fascismo social es el fascismo del *apartheid* social, es decir, el hecho de que en el mundo las ciudades se dividen cada vez más en zonas civilizadas y zonas salvajes. Dentro del mismo Estado democrático, la misma política se aplica de forma distinta en las zonas civilizadas y en las zonas salvajes. Las zonas civilizadas se sienten constantemente amenazadas por las zonas salvajes y se encierran en condominios seguros vigilados por fuerzas policiales privadas. Con ello se privatiza el espacio público. Otra clase de fascismo social es el fascismo contractual. Este ocurre cuando se firman contratos individuales entre partes con posiciones de poder extremadamente desiguales. Tomemos un contrato entre un trabajador y un hombre de negocios, donde el primero lucha por la supervivencia y el segundo por los beneficios. Evidentemente, a nivel formal, los dos son ciudadanos iguales, libres de aceptar o declinar las condiciones del contrato. Pero, ¿qué clase de libertad es esta, en la que al declinar el contrato el ciudadano pone en peligro su propia supervivencia? Eso es a lo que yo llamo poder de veto, el origen del fascismo social. Como ya he dicho, el Estado capitalista moderno se vio forzado por las luchas populares a crear formas de interacción no mercantiles entre los ciudadanos. Si alguien quiere que sus hijos reciban una educación y no puede pagar una escuela privada, tiene la opción de la escuela pública. Lo que estamos viendo ahora es que el Estado se ha convertido en el agente de un nuevo mercantilismo en las interacciones entre ciudadanos.

RD: ¿Cómo cree usted que las fuerzas motoras del capitalismo afectan a los sistemas educativos?

BS: A estas alturas, las fuerzas que mueven al capitalismo son las fuerzas que han sido capaces de liberarse de las barreras nacionales, de una política donde la resistencia, la oposición y los poderes compensatorios están definidos y son legítimos. Sindicatos, movimientos feministas, movimientos ecologistas y demás tardaron mucho en ser reconocidos como legítimos. Pero al final lograron convertirse en actores sociales legítimos y satisfacer algunas de sus demandas. ¿Cómo pudo el capitalismo pasar por encima de estas victorias populares en los años '80? Como dijo Schumpeter en los años '40, el capitalismo morirá de éxito. La caída del muro de Berlín es la metáfora del triunfo del capitalismo, libre al fin de oposición. Hasta ese momento existía un formidable contrapeso. El socialismo de Estado funcionaba como muestra de la alternativa revolucionaria al reformismo social democrático. Una vez libre de reservas, el capitalismo entró en una época en la que el triunfo absoluto parece ser la única alternativa a la autodestrucción. La crisis de la revolución y el marxismo dio lugar a la crisis del liberalismo y el reformismo. El Estado dejó de ser la agencia que controlaba las articulaciones sobre los tres pilares de la regulación moderna (Estado, mercado y comunidad) para convertirse en siervo del mercado y rediseñar a la comunidad para convertirla también en lo mismo. Es irónico que la crisis del marxismo ocurra al mismo tiempo que la reivindicación de su teoría del Estado.

Mientras tanto, las corporaciones multinacionales, que han estado aquí desde el nacimiento del capitalismo moderno, han ido ganando un protagonismo sin precedentes. Son la fuerza motor tras el capitalismo neoliberal. Su fuerza política reside en la forma en que combinan las iniciativas globales con las raíces nacionales. Porque en realidad son corporaciones nacionales y movilizan a la diplomacia de sus países para asegurar sus intereses. Los mismos procesos políticos que buscan liberar al Estado de las presiones que vienen de abajo ofrecen a las multinacionales la oportunidad de privatizar a ese Estado y ponerlo a su servicio.

El impacto de estas transformaciones en la educación es enorme. Me limitaré a un campo en el que también he estado investigando para apuntar que la educación universitaria está experimentando la globalización neoliberal, liderada por universidades corporativas y universidades tradicionales tanto públicas como privadas que ahora se convierten en universidades globales que exportan sus servicios educativos a todo el mundo. Las últimas ya forman una industria eminente en países como EE.UU., Australia y Nueva Zelanda. En la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio a favor del libre mercado, el Acuerdo General de Comercio de

Servicios incluye a la educación entre uno de los 12 servicios contemplados. Abraza todos los sectores educativos: primaria, secundaria, superior, adulta y “otros”. Esta última categoría residual puede incluir pruebas de lengua, reclutamiento de alumnos y programas de evaluación de calidad.

Esta agenda neoliberal también se está implementando en la Unión Europea. El objetivo principal de la declaración de Bolonia y otros documentos vinculados es preparar a las universidades europeas para la llegada de la competencia internacional, concebida como una competencia comercial. En los tiempos modernos, las universidades se han convertido en componentes clave de proyectos de desarrollo nacional. Es fácil imaginar los efectos devastadores de las políticas del Banco Mundial si se impone la tendencia en los gobiernos de los países periféricos del Cono Sur de dejar de invertir en educación universitaria por su poca rentabilidad. Si se dejan convencer de que es mejor comprar los servicios educativos universitarios en el mercado global. Por supuesto, el Banco Mundial mantiene el privilegio de determinar el criterio que define “rentabilidad”.

Debería mencionar que 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 una globalización contrahegemónica.

SLR: ¿Cuál es su visión del Estado en esta era más global? ¿Cree que las funciones a nivel nacional se están dispersando en un abanico de diferentes niveles?

BS: Definitivamente. Dentro del Estado están surgiendo micro-Estados, una especie de Estados paralelos dentro del propio Estado. A veces estas dualidades asumen forma legal dando paso a lo que yo llamo pluralismo legal interno. Esta disyunción tiene mucho que ver con el hecho de que la globalización hegemónica es muy intensa y muy selectiva. Está afectando profundamente algunas áreas (por ejemplo, las políticas sociales, las relaciones laborales, los recursos naturales) y dejando otras casi intactas (por ejemplo, las políticas familiares, la legislación criminal, la religión). Los Estados periféricos a menudo se ven obligados a adoptar una legislación sectorial que no sólo contradice su constitución sino toda su cultura legal y política.

Las versiones de este fenómeno son muy distintas en el centro y en la periferia del sistema mundial. Para mencionar un caso extremo, en Mozambique podemos encontrar

diferentes políticas de salud en las diferentes regiones del país, dependiendo de las diferentes agencias extranjeras que las financian. En Europa encontramos un fenómeno distinto, el hecho de un Estado localizado. El Estado se está convirtiendo en una unidad local dentro de la nueva entidad política que la Constitución Europea quiere crear. El Estado se convierte en local. Algunas de sus funciones ya no alcanzan un nivel nacional.

Y luego encontramos un tercer fenómeno, que consiste en que el Estado más poderoso, Estados Unidos, es también un Estado global. ¿Qué importancia tienen las elecciones americanas para los movimientos de globalización contrahegemónica? ¿Es una cuestión nacional o una cuestión global? Yo creo que lo que ocurra en los Estados Unidos tiene relevancia global. Es por eso que la izquierda americana debe abandonar su estrechez de miras y adquirir una visión global del mundo. Más que en ningún otro país, en Estados Unidos la política de izquierda debe trascender las escalas. El Estado, con sus discrepancias y a menudos contradicciones internas, ofrece la oportunidad de luchar. En las condiciones actuales, yo considero al Estado el último movimiento social. Desde mi punto de vista sería un error trágico para la izquierda considerar al Estado como una entidad política obsoleta por la que no vale la pena luchar. Creo que todavía no podemos contar con una entidad política supraestatal en la que anclar nuestra lucha. La globalización es, después de todo, una creación del Estado. La OMC es una asociación de Estados, no una asociación de multinacionales. Es el Estado el que crea al no-Estado. Los neo-conservadores saben perfectamente que en su intento por aniquilar al Estado sólo consiguen expandirlo. Su objetivo es reemplazar el Estado del Bienestar para las personas por el Estado del bienestar para las multinacionales.

SLR: ¿Qué clase de organización es la OMC?

BS: Tanto la ONU como la OMC son organizaciones estatales y las dos basan sus decisiones en: un país, un voto. Pero mientras que en la ONU las votaciones son frecuentes y cada vez más irrelevantes, en la OMC, donde los votos sí serían relevantes, no hay votaciones porque todas las decisiones se toman por consenso en la llamada Sala Verde, donde los países más poderosos lo deciden todo.

Pero como en la sociedad nada puede funcionar sin contradicciones, en otoño de 2003, en la reunión de la OMC en Cancún, vimos como tres importantes potencias semiperiféricas (Brasil, India y Sudáfrica) se unían para bloquear las negociaciones



multilaterales. Basaron su acción en la simple y obvia idea de que el libre comercio, para ser lo que dice ser, debe funcionar en los dos sentidos, del centro a la periferia y de la periferia al centro. La hipocresía del neoliberalismo quedó expuesta. Esta jugada brillante, liderada por la diplomacia brasileña, nos muestra el potencial contra-hegemónico tanto de las prácticas estatales como de las no estatales en países semidesarrollados con grandes poblaciones. Esos mismos tres países han sido clave a la hora de obligar a las compañías farmacéuticas a renunciar a sus derechos de patente en el caso de los retrovirales para el tratamiento del HIV/ Sida.

RD: ¿Cuál es el papel de los países semiperiféricos en las transiciones que tienen lugar en el sistema mundial?

BS: Ahora mismo encontramos dos formas de jerarquía y, por lo tanto, de intercambios desiguales en el mundo. Una es la barrera centro/periferia/semiperiferia, que es típica del sistema mundial moderno. Los países semiperiféricos tienden a experimentar versiones altamente concentradas de los problemas generados por el capitalismo. Por esa razón son especialmente inestables, pero también están especialmente abiertos a la experimentación social. Ya he mencionado la vitalidad que desplegaron en Cancún.

El segundo sistema jerárquico es la barrera global/local. La global/local no se puede superponer a la núcleo/periferia/semiperiferia, y no sólo porque sea un sistema diádico. La núcleo/periferia/semiperiferia todavía tiene un timbre económico, un acento económico. Y cuando definimos a Brasil, la India y Sudáfrica como semiperiféricos, básicamente estamos observando su posición y papel en la economía global. Por ejemplo, Arrighi incluso definió la semiperiferia con niveles de PIB, y eso significa la existencia de un nivel intermedio de PIB como característica duradera del capitalismo moderno global. La barrera global/local en mi opinión es bastante más ancha. Se expande a la mayoría de áreas de la vida social y cruza el núcleo, la periferia y la semiperiferia. Tiene que ver con ideologías, con etnicismos, con discriminaciones, con culturas, con identidades.

La globalización hegemónica es lo que yo llamo un localismo globalizado. En términos culturales, significa un artefacto originalmente local que ha conseguido globalizarse, más o menos del mismo modo que lo hicieron las hamburguesas de McDonalds, que nacieron en el medio oeste americano. A medida que estas localizaciones globales se desarrollan, convierten en local a sus rivales (como la comida lenta y saludable de tantas

diferentes nacionalidades). Estas últimas se convierten en algo típico, vulgar, el modo específico de ser marginado o ponerse al servicio de la globalización hegemónica. Las playas de Haití, de Tailandia o el noroeste de Brasil son muy típicos, muy corrientes, con muchos indígenas y danzas “antiguas” para adecuarse a la industria global del turismo. La cuestión clave en la barrera local/global es: ¿quién o qué convierte a quién o qué en local? Cuando preguntas esto, estás preguntando sobre relaciones de poder e intercambios desiguales.

SLR: ¿Qué le parecen las ideas de Castells sobre la Sociedad de la Red, donde la jerarquía y el poder desaparecen? ¿Estamos a las puertas de un mundo naciente en el que hay más posibilidades de intercambios sociales igualitarios?

BS: Por eso no estoy de acuerdo con Manuel Castells. El subtexto de su teoría es una concepción triunfalista de la globalización neoliberal, y pone el énfasis en la interdependencia y en la horizontalidad. Sistemáticamente esquivo la cuestión de las relaciones desiguales de poder. Es claramente el caso de la educación, del que hemos hablado. En el mercado global de la educación vamos a ver muchas redes, pero ¿en qué sentido son los niños de Maputo iguales significativamente a los de Boston por seguir el mismo programa de la Universidad de Harvard, cuya matrícula cuesta un montón de dinero a los padres mozambiqueños?

La evidencia de estas desigualdades estructurales está llevando a la gente a resistir. Yo mismo propuse en el Foro Social Mundial la creación de una Universidad Popular de los Movimientos Sociales, una universidad global desde abajo, una contra-universidad con el objetivo de unir a los activistas de los movimientos sociales y a los científicos y artistas sociales comprometidos con la investigación-acción participativa. Pueden consultar la propuesta en [www.ces.uc.pt](http://www.ces.uc.pt).

Otras formas de resistencia en el campo de la educación incluirán una articulación compleja entre democracia participativa y calificaciones tecno-demócratas. Necesitamos ciudadanos calificados para las tareas que nos aguardan, pero no de forma que se conviertan en ciudadanos participativos profesionalizados, un peligro que ya identifiqué en mi estudio sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre. Por eso estoy intentando introducir a Paulo Freire en las ideas de la democracia participativa. Sin un amplio abanico de calificaciones para los ciudadanos comunes, será imposible

promover formas de democracia participativa capaces de ser el elemento organizativo detrás de las formas contrahegemónicas de globalización.

SLR: ¿Ve a este abanico más amplio de intereses y calificaciones como algo tan central en la política de inclusión?

BS: Sí. De hecho creo que, por ejemplo, el Foro Social Mundial es, entre otras cosas, una nueva epistemología, una epistemología del Sur. Escribí un artículo sobre este tema que se puede bajar de la página [www.ces.uc.pt](http://www.ces.uc.pt). La globalización hegemónica fue construida por la ciencia social (principalmente, la economía neoclásica) como un retrato naturalista, a-político y científico de la sociedad y de la transformación social. A un nivel mucho más general, la ciencia moderna occidental hace mucho tiempo que forma parte de estos diseños imperialistas al descalificar los conocimientos alternativos. El lado oscuro de los triunfos de la ciencia está infestado de epistemicidios.

El Foro Social Mundial simboliza la lucha contra esta monocultura del conocimiento en nombre de una ecología de conocimientos dentro de la que puedan coexistir el conocimiento científico y el profano. La premisa básica de la ecología de conocimientos es que no existe una justicia social global sin una justicia cognitiva global. En Europa cuando hablamos de ciencia de los ciudadanos referimos a las nuevas formas en las que los ciudadanos reivindican sus calificaciones para entrar en debates supuestamente técnicos, pero también políticos, cuyos resultados podrían afectar sus vidas. Creo que debemos construir calificaciones que realmente nos capaciten y para ello debemos crear una ecología educativa que no se centre en la escuela, un patrón mucho más amplio de educación que lleve estas calificaciones a nuevas formas de interacción a nivel global y local y al campo de la democracia participativa. La llamada sociedad del conocimiento está enfocada en las necesidades del mercado. Necesitamos conocimientos alternativos para sociedades y sociabilidades alternativas.

SLR: En su trabajo se preocupa por nombrar las cosas que se encuentran ocultas. ¿Puede hablarnos más de eso?

BS: En lo que llamo la “sociología de las ausencias”, concepto que he desarrollado, me propongo mostrar que en los casos más relevantes, lo que parece no-existente ha sido producido activamente como no-existente. Eso significa que se convierte en ausente al

ser suprimido, desacreditado, descalificado, marginado, en resumen, por quedar fuera de las monoculturas epistemológicas y sociales, como la monocultura del conocimiento, la calificación social, la concepción del tiempo, las escalas dominantes y la productividad. Esto representa, entonces, un modo gigantesco de producción de silencios, cosas impronunciables y ausencias, especialmente en el Cono Sur. Uno de los avances más destructivos en la relación norte-sur desde el siglo XV, es que el sur ha perdido la capacidad de nombrarse a sí mismo. Por ejemplo, ahora estoy realizando un proyecto en Mozambique que involucra a diferentes grupos étnicos a los que llamamos *Makwas* y *Shangans*. Estos nombres se los pusieron los antropólogos coloniales a principios del siglo XX. O sea, no hace mucho. Y ahora ellos se ven a sí mismos como *Makwas* y *Shangans*, lo que significa que han perdido la capacidad de nombrarse a sí mismos. La epistemología del Sur se enfrenta a la doble tarea de deconstruir los nombres coloniales y reconstruirlos de forma emancipatoria. Este es un proceso lingüístico y cultural crucial que pretende dar credibilidad a la lengua alternativa que uno utiliza para nombrarse a sí mismo.

El neoliberalismo ha estado creando formas devastadoras de ausencia, ausencias que son más radicales que nunca. En los años '50, en el pasado reciente, los nuevos Estados africanos siguieron uno o dos caminos alternativos de desarrollo, algunos tomaron un patrón capitalista y otros uno socialista. A pesar de que los dos modelos copiaban modelos europeos de pensamiento y práctica, los africanos los consiguieron adaptar a sus condiciones de forma creativa. Es cierto que también crearon silencios y ausencias masivas, como más tarde se haría patente. Sin embargo, era fácil identificar las apropiaciones locales autónomas, mostradas en conceptos como “nacionalismo africano” o “socialismo africano”. Hoy no tiene sentido hablar de neoliberalismo africano. La globalización neoliberal no deja lugar a los matices locales y a la apropiación. Es por eso que la lucha por la lengua es tan crucial y conceptos como neoliberalismo se vuelven tan predominantes, porque nunca funcionan si las elites locales no los hacen suyos, aunque, por supuesto, las elites que salen ganando en el proceso los naturalizan internamente y previenen el nacimiento de nombres alternativos. Aquí yace otra de las características del Foro Social Mundial: promover y dar credibilidad a los nombres alternativos.

El otro concepto en el que estoy trabajando, y que va unido al concepto de fascismo social, es el concepto de colonialidad del poder, formulado originalmente por el sociólogo peruano Aníbal Quijano. Con eso quiero decir que el sistema mundial

moderno no es sólo capitalista, es también colonialista. La implicación es que el fin de la era colonial no significó el fin de las relaciones coloniales. Estas últimas se siguen reproduciendo con descalificaciones racistas de los otros. El concepto de clase no es suficiente para explicar el abanico y la intensidad de los intercambios desiguales en las sociedades post coloniales, por la simple razón de que, desde un principio, esa clase fue una categoría a la que se identificó con una raza. La explotación de clases debe ser integrada, por lo tanto, en una red mucho más extensa de relaciones sociales desiguales y en los sufrimientos y penas que provocan.

Si nos basáramos en la clase, nos sería imposible movilizar a los campesinos Adivasi de la India, o a los campesinos de la India en general, contra las presas proyectadas en el río Narmada. Y éste es el caso de muchas luchas que convergen en el Foro Social Mundial.

SLR: ¿Qué relevancia tiene su activismo dentro de su proyecto intelectual?

BS: Es muy importante. Creo que especialmente en el Norte, las ciencias sociales han dejado de ser una fuente de nuevos pensamientos creativos sobre la sociedad. Más aún, las teorías sociales y las metodologías convencionales cada vez resultan más inadecuadas para abarcar la diversidad inagotable de formas de construir el mundo. Las ideas y las prácticas más novedosas nos llegan del Sur. Por ejemplo, si tomas las nuevas prácticas democráticas europeas más interesantes, verás que se inspiran en los experimentos de presupuesto participativo de Brasil (Porto Alegre y otras ciudades). Debemos acabar con el provincianismo de nuestras teorías sociales centradas en Europa y en el Norte. Las teorías no surgen de la nada, y por eso debemos empezar por tratar de entender las luchas que tienen lugar en el mundo, y para hacerlo nos debemos involucrar en diversas formas de compromiso crítico. En este aspecto, nuestra postura y situación difiere considerablemente de la de aquellos que forjaron la teoría crítica en el siglo XX. Por ejemplo, si comparamos nuestra época con la década de los sesenta, en la que varios intelectuales públicos se involucraron en las luchas sociales y políticas, notaremos dos diferencias básicas. Por un lado, entonces se involucraban en luchas que tenían lugar en rincones apartados del mundo. Ahora lo intentamos. No digo que lo estemos consiguiendo, especialmente teniendo en cuenta el ejercicio exigente de la sociología de las ausencias. Por otro lado, el intelectual público de la época se veía como el poseedor de un conocimiento privilegiado, conocimiento científico o marxismo

científico, un tipo de conocimiento que le otorgaba el status de vanguardista. Ahora no hay vanguardia. No hay ningún tipo de conocimiento al que podamos atribuir, en general, un privilegio epistemológico. Aun más, como dice el subcomandante Marcos, debemos hablar con los que van más lentos, no con los más rápidos. Por el contrario, por ejemplo, Bourdieu siempre se vio a sí mismo como parte de una vanguardia dotada de un entendimiento privilegiado de la realidad social gracias al conocimiento científico. Creo que la posición de Bourdieu, por su parte honorable, es hoy insostenible. Los activistas ya no toleran las recetas iluminadas, particularmente porque tienen en mente los destructivos resultados a los que estas ideas han llevado en el pasado. El intelectual público tiene la función de facilitar. Él o ella facilitan el contacto entre experiencias distintas, ideologías distintas, conocimientos distintos, aspiraciones distintas de justicia social y democracia, y lo hacen llevando la traducción intercultural y las comparaciones transnacionales a los movimientos sociales. Aquí no se busca un universalismo abstracto, sino una claridad intelectual y un cosmopolitanismo contextualizado, un entendimiento de aspiraciones similares de dignidad humana y emancipación, formuladas en diferentes lenguas y bajo diferentes nombres. La calidad de la contribución del intelectual comprometido yace en su capacidad para articular la ecología de los conocimientos. Dentro de las nuevas constelaciones de conocimientos, las teorías de crítica social se reinventarán de forma que queden incompletas y abiertas. De otro modo, las otras formas de ver dejarán de existir y se convertirán en presa de lo que yo llamo la epistemología de la ceguera.

# EDUCACIÓN, GLOBALIZACIÓN Y EL PAPEL DE LA INVESTIGACIÓN COMPARADA\*

Andy Green

## Introducción

La educación comparada se ha limitado tradicionalmente a estudiar los sistemas educativos nacionales. Este campo, desarrollado por primera vez a principios del siglo XIX paralelamente al nacimiento de la educación nacional, tomó el sistema nacional como objeto principal de investigación (Noah y Eckstein, 1969). Los comparativistas del siglo XX que lo consolidaron como un tema académico, entre ellos Michael Sadler, Isaac Kandel y Nicholas Hans, siguieron centrándose en la clasificación y explicación de los diferentes sistemas nacionales. Pero ¿hasta qué punto es válido ese enfoque hoy en día? ¿No deja el declive de los Estados-nación obsoletos a los sistemas nacionales? ¿Y no resulta anacrónica la idea misma de “sistema” en un mundo de desorganización global y triunfalismo mercantil? Como pregunta Peter Jarvis en una edición reciente de la revista *Comparative Education*, ¿por qué vamos a realizar análisis comparativos en esta aldea global? (Jarvis, 2000: 353).

Son preguntas duras para los comparativistas, porque el concepto de sistema educativo nacional es el pilar que sostiene toda la arquitectura mental de la educación comparada. Es difícil pensar comparativamente sin él. Pero de todos modos, la pregunta tiene una base y necesita una respuesta. Este ensayo se propone explorar cómo la globalización está cambiando a la educación y analizar la implicación que esto tiene sobre los estudios comparativos. ¿Por qué estudiar sistemas educativos y por qué los sistemas educativos nacionales en particular? ¿Qué otras cosas deberían estudiar los comparativistas, y cómo? ¿Qué define al campo de la educación comparada? Voy a enfocar estas preguntas primero desde el punto de vista histórico y luego desde el metodológico.

## El nacimiento paralelo de la educación comparada y los sistemas educativos nacionales

---

\* Green, A., 2002, “Globalisation, Education and the Rol of Comparative Research”, Lecture derived at the Institute of Education, University of London, 3 de diciembre de 2002.

(...)

La educación comparada como “disciplina” o, como prefieren calificarla algunos, como “campo sub-disciplinario de aplicación” (normalmente de las ciencias sociales comparativas), comenzó con las nociones de sistema nacional porque estos sistemas eran una realidad contemporánea emergente que era preciso entender. Los sistemas educativos nacionales que surgieron en el norte de Europa y en el norte de los EE.UU. a fines del siglo XVIII eran *sui generis*: radicalmente distintos a las formas artesanales y clericales de aprendizaje que existían hasta entonces. Tal y como Margaret Archer los describió en su clásico libro *The Social Origins of Educational Systems* (1979), eran sistemas de escolarización formal –financiados y supervisados al menos en parte por el Estado– que suministraban un monopolio putativo de educación a todos los niños en edad escolar de los países que los aplicaban; asimismo, sus diferentes niveles se fueron coordinando sistemáticamente cada vez más y, con el tiempo, terminaron integrándose. Estos sistemas comenzaron con las redes nacionales de escuelas elementales, que se convirtieron en un fenómeno universal con el apoyo financiero y legal de los Estados. A continuación y partiendo de esta pequeña base elitista surgieron las escuelas secundarias post-elementales y las técnicas, que permitieron una mínima oportunidad de movilidad social y dieron credibilidad a la máxima napoleónica “la carrera abierta a los talentos”. Excepto en el norte y oeste de los EE.UU., las escuelas secundarias constituyeron un sistema paralelo, separado de las escuelas primarias de masas durante mucho tiempo, pero gradualmente las instituciones fueron articulándose unas con otras y surgieron sistemas cada vez más regulados por el Estado. A medida que las escuelas públicas ganaban predominio sobre las instituciones privadas y voluntarias, los gobiernos incrementaron su sistema de control, suministrando fondos, dando licencias y realizando inspecciones a las escuelas y a los maestros, organizando la formación de los maestros a través de redes cada vez mayores de escuelas Normales y, en la mayoría de los casos, vigilando el sistema de certificados nacionales y el programa escolar estándar. Estos eran definitivamente sistemas en fase de formación, y cada vez realizaban funciones más centrales dentro de la sociedad.

También eran característicamente nacionales, tanto porque estaban dirigidos por el Estado como porque cubrían necesidades definidas en términos nacionales. Los sistemas educativos nacionales se desarrollaron, tal y como he argumentado en *Education and State Formation* (Green, 1990), como parte del largo proceso de formación del Estado, que se expandía en un gran arco desde los desaparecidos Estados



absolutistas, a través de la Revolución Francesa y más allá hasta la construcción escalonada de los Estados-nación democráticos en el siglo XIX. A través de estos sistemas educativos nacionales, los Estados forjaron trabajadores disciplinados y militares leales; crearon y celebraron lenguas y literaturas nacionales; popularizaron las historias nacionales y los mitos de origen; diseminaron leyes nacionales, costumbres y tradiciones sociales y, en general, explicaron a la gente las normas del Estado y los deberes de los ciudadanos hacia éste. La educación nacional era un gran motor integrador que asimilaba lo local a lo nacional y lo particular a lo general. Creó, o trató de crear, una identidad cívica y una consciencia nacional que ataría a los ciudadanos al Estado y los uniría entre ellos, convirtiendo en ciudadanos a aquellos que tenían derecho a serlo por nacimiento o por adopción voluntaria.

No es sorprendente que los primeros investigadores de educación comparada se preocuparan por los sistemas y por el concepto de nación. Organizaron sus clasificaciones de la educación alrededor de los sistemas nacionales, recopilaron datos a nivel nacional allí donde pudieron y buscaron características nacionales para explicar las diferencias entre los sistemas. Ellos pensaban, con razón, que los Estados eran la fuerza motora que forjaba a los sistemas educativos y, por lo tanto, analizaron formas políticas nacionales, además de otros factores nacionales como la lengua, el clima y la religión, para entender las diferencias entre los sistemas.

Jullien fue el primero que trató de clasificar las características de los distintos sistemas nacionales, centrándose en procesos y formas institucionales (Jullien, 1817). Más adelante, el estadista francés Emile Levasseur realizó comparaciones cuantitativas más sistemáticas utilizando los datos de las fichas de matriculación (Levasseur, 1897). (...) Sin embargo, lo que más preocupaba a estos primeros comparativistas era el estudio de los sistemas educativos de diferentes países.

Los principales comparativistas de la primera mitad del siglo XX, desde Sadler hasta Kandek y Hans, estaban igualmente preocupados por caracterizar y explicar los sistemas educativos nacionales, aunque lo hicieron de forma más rigurosa y con más interés en las complejidades de la causalidad que sus predecesores. Sadler fue famoso por el estudio del contexto social ajeno a las instituciones. Creía, contrariamente a las ortodoxias modernas sobre “efectos escolares”, que éste era más importante que la dinámica interna de las instituciones para entender el funcionamiento de los procesos educativos en los diversos países. Kandek también exploró las “fuerzas y factores” históricos y culturales detrás de las diferencias entre sistemas, incluyendo el papel del

Estado y la Iglesia, y los efectos de factores como la clase, la raza y la organización económica y social.

Los dos veían a la educación a través del prisma del Estado-nación. Según Sadler: *“Toda buena educación vigente es la expresión del carácter y la vida de una nación. Clava sus raíces en la historia de la nación y se ajusta a sus necesidades”* (citado en Noah y Eckstein, 1969: 41). Igualmente, Kandel argumenta en el prefacio de su obra principal, *Comparative Education*, que su trabajo se basa en el punto de vista que cree que los sistemas educativos están forjados para servir a un objetivo nacional y que el deber de los educadores y maestros es entender el significado del nacionalismo y de todas las fuerzas que contribuyen a él (Kandel, 1933: xxiv).

(...) Estos primeros pioneros trataron a las culturas e instituciones nacionales desde un punto de vista histórico, extendiendo patrones de largo alcance y continuidades, y también lo que hoy en día los economistas institucionales llaman “dependencia del camino” [*path dependence*]. Sostenían que viraban hacia un tipo de determinismo cultural nacional, y quizás estaban en menos sintonía con las discontinuidades históricas y las divisiones estructurales de clase y etnia de lo que hubieran debido si hubieran ampliado sus estudios hacia el campo de trabajo de los padres de la sociología. Sin embargo, cuando su legado histórico humanista fue substituido en los años ‘60 por un enfoque social más científico, fue, por un lado, mediante el nuevo enfoque científico de Noah y Eckstein (1969) y, por el otro, a través del enfoque pragmático hacia la solución de problemas de Brian Holmes (1965). Esto acercó la educación comparada a las ciencias sociales, aunque un poco a expensas de la profundidad histórica, como ha apuntado Andreas Kazemias (2001). No obstante, la mayor parte de la nueva educación comparada siguió siendo estrechamente empírica –o bien positivista u orientada hacia la reforma política– y ajena a casi todo el trabajo teórico más matizado de otras disciplinas de la ciencia social comparativa.

No abandonaron las perspectivas básicamente nacionales. El sistema nacional continuó siendo la unidad principal de comparación, aunque ahora se centraba tanto en las causas como en los resultados. A medida que los gobiernos se obsesionaban cada vez más por medir el rendimiento nacional, y mientras la IEA y otras entidades empezaban a fijarse en estudios internacionales de logros, la educación comparada se vio arrastrada a una especie de Juegos Olímpicos de países, puntuando los sistemas educativos según su efectividad. Innumerables monográficos de la OCDE, el CEDEFOP (*European Centre for the Development of Vocational Training*) y otras entidades se centraron en la

descripción y clasificación de los sistemas nacionales. Aparentemente, cuanto más se internacionalizaba el estudio de la educación, más se centraba en comparar sistemas nacionales.

¿Qué ocurrió en las últimas décadas del siglo XX que nos obligara a preguntarnos si los sistemas educativos estaban en declive y los estudios nacionales obsoletos? La respuesta corta es la globalización.

### **La Globalización y sus mitos**

Podríamos definir a la globalización como la aceleración rápida de movimientos de capital, bienes, mano de obra, servicios e información a través de las fronteras, un proceso identificado desde los años '70 como resultado de tres factores cruciales: energía y transporte baratos, el crecimiento de las tecnologías de la información y la comunicación y el impacto de la liberalización del comercio y las finanzas. Esta última comenzó con la emisión de tipos de cambio post-Bretton Woods y aceleró su ritmo con el auge de las políticas neoliberales impulsadas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Todos estos factores se encuentran detrás de los rápidos aumentos de las Inversiones Directas Extranjeras y las iniciativas multinacionales que se convertirían en la marca distintiva de la fase actual de globalización. Lo que era realmente nuevo en el proceso no era solamente la mera escala de los movimientos financieros (con los mercados de capitales moviendo cantidades de hasta un trillón de dólares en un día normal- Thurow, 1996) y la dominación masiva del mercado por parte de las multinacionales (responsables del 53% del aumento del valor mundial, la mayor parte del cual se mueve en cuentas bancarias de paraísos fiscales libres de impuestos –ver Beck, 2000–). Era su extensión, más allá del capital, los bienes y la mano de obra, a los servicios y a la cultura. La globalización no es meramente una cuestión económica. Tan importantes, aunque más complejos, son los efectos de la globalización en la cultura y en la política.

(...)

¿Acaso significa la globalización el fin del Estado-nación como principal unidad política y de organización social? ¿Significa el fin de las diferencias culturales y la creación de un Macmundo con un espacio cultural homogéneo? La ciencia política y la ciencia social todavía no se han puesto de acuerdo.

(...)

La globalización es prácticamente un fenómeno sin costuras. De hecho, se caracteriza, por encima de todo, como el capitalismo en general, por el desarrollo desigual, tanto espacial como temporal. Aunque su impacto se nota en todo el mundo, está transformando fundamentalmente tres regiones: Norteamérica, Europa y Asia, e incluso los cambios en estas zonas son desiguales. En este sentido, podemos ver varios modelos de capitalismo en desarrollo, incluso bajo la ola del modelo del mercado global. Desde el llamado “capitalismo bandido” de la Rusia post-soviética, hasta las nuevas y específicas formas de capitalismo de los países Asiáticos con Estados en desarrollo, como China (Albert, 1993; Brown, Green y Lauder, 2001; Castells, 1997; Dore, 2000; Hutton, 1995; Thurow, 1993), la economía global no es totalmente convergente y no cambia de un modo lineal e ininterrumpido.

(...)

Puede que en este momento los Estados-nación no sean capaces de jugar el papel ampliamente progresista que jugaron en las dos grandes eras que siguieron a la Revolución Francesa y a la Segunda Guerra Mundial, y puede que se vean forzados cada vez más a compartir la soberanía. Pero, claramente, no están en peligro de desaparición y por una razón muy obvia. A pesar de la proliferación de organizaciones políticas supranacionales y del nacimiento tentativo de lo que Beck llama “la sociedad civil transnacional” (Beck, 2000), todavía no existen entidades políticas transnacionales con una legitimidad democrática o con una efectividad suficiente como para reducir la necesidad y el deseo de que los Estados nacionales sean la unidad primaria de organización social y lealtad política (Green, 1997). Si los Estados-nación hubieran sido sustituidos por un gobierno supranacional efectivo, no nos estaríamos enfrentando a una guerra interesada e imprudente contra Irak dirigida por los EE.UU.. Y, por otro lado, la cultura mundial no se está volviendo homogénea más que a un nivel superficial. Es cierto que los medios de comunicación globales van expandiendo su alcance y que la gente empieza a llenar sus aspiraciones con imágenes y bienes que nos llegan de culturas lejanas. Se dice que éste fue uno de los factores clave en la caída de la Unión Soviética (Hobsbawn, 1994).

(...)

Una metáfora más exacta para nombrar el cambio cultural en lugar de homogeneización es “glocalización”, desarrollada por el analista cultural Roland Robertson (1995). La comprensión del espacio/tiempo a menudo significa que las culturas se pluralizan y se mezclan –las formas culturales dominantes mutan por influencia de las culturas

receptoras, mezclándose con las culturas locales que la globalización ha hecho más visibles a nivel global—.

(...)

La Globalización inevitablemente desorganiza las estructuras sociales y descoloca a las comunidades. Tiene una energía irrefrenable para inventar y reestructurar. Intercambia funciones; desarraiga poblaciones; transforma instituciones y evapora las convenciones sociales. Como dijo Karl Marx sobre una fase más suave y temprana del capitalismo internacional: “Todo lo sólido se desvanece en el aire” (Marx y Engels, 1968: 38). La mayor parte de esto es progresivo, y no todo lo que desaparece es tan valioso como para conservarlo. Sin embargo, existe el peligro de que este tipo de turbo-capitalismo, como lo ha bautizado Edgard Luttwak (1999), acabe devorando sus propios cimientos.

Max Weber alegó que el capitalismo hundía sus raíces éticas esencialmente en la cultura protestante del norte de Europa, que creció sobre unos valores y unas ataduras sociales que ya existían, aunque lo hizo de una forma bastante independiente respecto a ellas. Hoy hablamos de “capital social” —las redes, normas y relaciones de confianza que facilitan la acción colectiva, las sociedades abiertas y las economías efectivas (Putnam, 1993)—. Este capital social, el depósito de siglos de evolución social —el producto de una era diferente—, se está supuestamente erosionando bajo el peso de la globalización. Según Robert Putnam (2000) —vástago del debate sobre el capital social— esto se hace más patente en los EE.UU., hogar de la ideología globalizadora liberal y uno de los países con más riesgo de polarización económica y fragmentación social. Sin embargo, este no es un fenómeno exclusivo de América, todos los países atrapados por el proceso de globalización sufren el debilitamiento de los lazos sociales. Una mayor movilidad y una comunidad desigual atan y erosionan el capital social.

## **Globalización y educación**

¿Cuál es el impacto de la globalización en la educación? La respuesta es: enorme, pero no por las razones que a menudo se argumentan.

La globalización en sí todavía no ha erosionado sustancialmente el control nacional sobre la educación. Es cierto que los cuerpos supranacionales gozan de cada vez mayor influencia en ciertas áreas. La OCDE y el Banco Mundial causan un cierto impacto, especialmente en los países más débiles, a través de su inagotable promoción global de políticas educativas, a menudo apoyadas con una financiación sustancial. Dentro de

Europa, la Comisión tiene sin duda la intención de extender su esfera de influencia, y pretende apoyar la creación de una economía de conocimiento europea a través del aprendizaje continuado (*lifelong learning*). Sin embargo, la educación sigue siendo una cuestión de competencia nacional y pocos Estados miembros están dispuestos a renunciar a ella. El hecho de que la comisión se vea obligada a llevar a cabo su agenda a través de medios voluntarios más que reguladores, a través del llamado “método abierto de coordinación”, sólo refuerza este punto.

A los gobiernos todavía les interesa manejar sus sistemas nacionales –y de hecho, incluso, más activamente que nunca ahora que cada vez proliferan más objetivos y evaluaciones–. Saben que la educación es un área sobre la que todavía tienen control. Como apunta Robert Reich (1991), a pesar de la decadencia de la “economía nacional” y la internacionalización de la mayoría de los factores de producción, las aptitudes humanas siguen siendo relativamente inamovibles y nacionales. Los gobiernos las ven cada vez más como recursos estatales para desplegar en la batalla por la ventaja competitiva dentro de mercado global. Y no van a renunciar a esta prerrogativa. Ni tampoco pueden ignorar completamente la necesidad de la función original Durkheimiana de la educación, la de transmitir la cultura nacional y promover la cohesión social. Esto puede resultar más difícil en las modernas sociedades plurales, donde las identidades de grupo y las de nación se alejan cada vez más de lo que queda de la relación entre Estado y ciudadanía (Delanty, 2000). Sin embargo, mientras que las fuerzas centrífugas de la globalización trastornan y fragmentan a las sociedades sin piedad, los gobiernos no se pueden permitir eximir a los sistemas educativos de sus responsabilidades a la hora de promover la cohesión social. No queda ninguna otra agencia pública que pueda hacerlo (Green, 1997).

No todos los sistemas educativos convergen en un modelo único, a pesar de la influencia de las agencias transnacionales y la proliferación de la política de préstamos. Ciertamente emergen nuevas retóricas de la política global –como el aprendizaje–, pero en la práctica se interpretan y aplican de modos bastante diferentes en diferentes lugares –como muestro en mi investigación junto a Alison Wolf y Tom Leney (Green, Wolf y Leney, 1999)–. Los sistemas educativos europeos, por ejemplo, cambian considerablemente en su grado de centralización y penetración de mercado, en su enfoque de la selección y especialización en la enseñanza secundaria y en sus formas dominantes de disposición secundaria superior.

No obstante, en ciertos elementos clave, la globalización altera el panorama del sistema de educación nacional tradicional.

Más importante es el impacto de la globalización sobre la demanda de aptitudes y calificaciones. Con una creciente competitividad económica global, las economías avanzadas ya no pueden competir con las economías menores en los costes competitivos de la manufactura y mantener sus estándares de vida –por eso la prisa por promover los sectores de alto valor añadido que constituyen la llamada economía del conocimiento (Brown, Green y Lauder, 2001)–. Se ha hablado mucho acerca de la nueva y milagrosa economía virtual o “ligera”. Los nuevos sectores económicos jamás han creado tantos puestos de trabajo –la industria del software en EE.UU., por ejemplo, todavía emplea menos de un cuarto de trabajadores que General Motors– y jamás ha habido intención alguna de convertir a todo el mundo en mano de obra altamente especializada con grandes sueldos. Ahora, al estallar la burbuja tecnológica, la predicción que Charles Leadbeater (1999) hizo en *Living on Thin Air* parece absurda. Sin embargo, se da el caso, en general, del incremento de ofertas de trabajo que exigen más aptitudes, y los individuos cada vez se sienten más presionados para mejorar sus aptitudes si no quieren arriesgarse a ser marginados en el mercado laboral (Ashton et al., 1999). De aquí se intensifica la demanda para que los gobiernos suministren más oportunidades de aprendizaje.

De todos modos, esto para los gobiernos es un arma de doble filo. A medida que la competitividad económica global dispara la demanda de aprendizaje, la capacidad de los gobiernos para satisfacer esta demanda disminuye. El mercado global presiona a los gobiernos para que controlen el gasto público para evitar niveles de impuestos no competitivos que frenarían las inversiones extranjeras y forzarían a las empresas nacionales a marcharse con los puestos de trabajo a otra parte. La Unión Europea, siguiendo esta lógica de mercado, refuerza este punto con su notable “Pacto de estabilidad y crecimiento”, que obliga a los Estados miembros a mantener su déficit presupuestario por debajo del 3% del PIB. Este efecto dual, de mayor demanda de aptitudes y habilidades y menor capacidad estatal nacional para suministrarlas, crea un mercado internacional para la educación cada vez más atractivo a los ojos de los inversores del sector privado. La educación superior es hasta ahora el más internacionalizado y comercializado de los sectores educativos. A medida que aumenta la demanda internacional por este tipo de educación, la investigación y la enseñanza universitarias se convierten en productos comerciales que prometen potenciales

beneficios a las instituciones más competentes dentro del mercado. Gracias a las nuevas tecnologías educativas y al apoyo de entidades supranacionales como la Comisión Europea, la enseñanza superior y la investigación universitaria internacional han crecido exponencialmente y no parece que vayan a parar. En la mayoría de los países, hasta ahora, esto básicamente se había traducido en mayores ingresos para las instituciones públicas del sector, pero el potencial para el desarrollo de un sector privado es claro: incluso en 1999 la OCDE estimó el valor del comercio de servicios educativos superiores en 30 billones de dólares. El sector privado americano ya ha sacado una buena tajada. No sólo las principales universidades se han convertido en lucrativos negocios privados, también se ha producido un crecimiento de la comercialización de la vida universitaria y de su conversión en un artículo de marca. Ahora la mayoría de campus americanos están infestados de logos publicitarios y sus facultades sembradas con cátedras corporativas. Solamente Nike mantiene contratos de patrocinio con departamentos atléticos de más de 200 campus. No hace falta señalar el peligro que entrañan los tratos restrictivos que a menudo acompañan al patrocinio corporativo de investigaciones y de campus enteros para la independencia académica. La monstruosa “cláusula anti-denigración” que acompañaba el patrocinio de Reebok en la Universidad de Wisconsin es famosa porque los estudiantes y la facultad se opusieron a ella, pero existen muchos otros casos menos flagrantes que jamás han llegado a la atención pública (Klein, 2001).

La educación escolar no está tan internacionalizada ni tan abierta a la explotación comercial como la educación superior por razones obvias. La mayoría de los niños no cruzará fronteras para ir a la escuela y la escolarización virtual internacional no es una opción cuando el cuidado de los niños y la socialización son dos objetivos cruciales de la escolarización tanto para los padres como para los Estados. Las oportunidades de beneficios no parecen ser suficientemente buenas como para que las empresas se sientan atraídas a invertir masivamente en el aprendizaje a domicilio, aunque últimamente está aumentando el interés en el sector.

(...)

Algunas formas de privatización se hacen cada vez más evidentes, especialmente en los países de habla inglesa. En EE.UU., las escuelas concertadas,<sup>4</sup> menos atadas por regulaciones y estándares que las escuelas públicas, ofrecen las mejores posibilidades

---

<sup>4</sup> Nota del traductor: En Argentina se conoce las escuelas concertadas como “escuelas públicas de gestión privada”.



para los negocios educativos, junto con la producción de libros de texto y de herramientas de ayuda para los profesores. El ejemplo más notable de esto, que afecta a más de ocho millones de escolares, son las emisiones televisivas de *Channel One*, que incorporan los anuncios dentro de la programación de noticias. En el Reino Unido, la más importante forma de privatización hasta el momento ha llegado con la contratación de servicios externos para los comedores y la limpieza, y con la *Private Finance Initiative* (Iniciativa de Financiación Privada), que involucra al sector privado (subcontratado por el Estado) en la financiación y operación de servicios públicos, que el Estado subcontrata.

(...)

Gran Bretaña ha privatizado los servicios de forma más activa que la mayoría de los países. A pesar de todo, como Fitz y Beers concluyen en su estudio reciente, "... la privatización de la educación pública, se ha producido a una velocidad glacial hasta ahora" (Fitz y Beers, 2002). Sin embargo, no deberíamos subestimar el potencial comercial y la tentación política que nos puede llevar en esa dirección. Mientras que la Unión Europea mantenga la batalla contra el gasto público en el Pacto de Estabilidad, los gobiernos europeos se sentirán tentados a encontrar métodos ingeniosos para llenar vacíos en los servicios públicos con inversiones privadas como hace el gobierno británico con la PFI, que muy convenientemente equilibra el presupuesto público. Del mismo modo, en un tiempo de grandes oportunidades para la inversión de capital, los inversores se ven atraídos por los potencialmente lucrativos mercados de los servicios y las corporaciones presionan para que se abran estos mercados. Las agencias internacionales están respondiendo a esta presión. Mientras que los términos del Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC siguen siendo ambiguos en relación con los servicios públicos, no hay duda de que existen grandes intereses detrás de la jugada para expandir el mercado internacional de los servicios educativos.

La globalización no reduce el interés nacional por la educación, ni el deseo del gobierno de suministrar esa educación, pero, como ya se dijo anteriormente, aumenta la demanda de aptitudes y conocimientos al mismo tiempo que reduce la capacidad del Estado para suministrarlos. La más lógica respuesta nacional a todo esto es, de hecho, el aprendizaje continuado (*lifelong learning*), el discurso educativo más camaleónico y globalizado, que enmascara y legitima a su vez los cambios múltiples en la política, incluyendo los de la privatización. A medida que la competitividad y los cambios tecnológicos

aumentan la demanda de personal especializado por parte del empresario , y mientras los individuos compiten cada vez más por certificados que potencien sus carreras profesionales, los gobiernos deben encontrar nuevas formas de satisfacer esa demanda. El aprendizaje continuado es una solución ingeniosa, que en parte hacen posible las nuevas tecnologías del aprendizaje. Declarando al aprendizaje como un proceso vital continuado, que ocurre en todos lados –la escuela, el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad–, los gobiernos son capaces de dar respuesta a las demandas individuales de oportunidades de aprendizaje más diversificadas que se adapten al moderno estilo de vida y de cargar los gastos que ya no pueden sufragar a los empresarios, los individuos, las familias y las comunidades (Green, 2000).

Esto, más que ningún otro cambio, desafía la noción de “sistema educativo”. Nos hemos acostumbrado a pensar en educación en términos de escuelas, facultades y otras instituciones. En los años venideros puede que estos dejen de ser los focos de la actividad educativa. En este punto la idea de sistema educativo se vuelve marginal. Deberemos comenzar a pensar en un método de aprendizaje más informal, aprendizaje en el lugar de trabajo, aprendizaje en la comunidad y en el hogar (Broadfoot, 2000).

### **Implicaciones para la educación comparada**

¿Cuáles son las implicaciones de la globalización para la educación comparada? Una de las conclusiones a las que llegamos es que la comparación entre países es ahora superflua. Ulrich Beck ha adoptado esta visión (Beck, 2000). Según él la ciencia social ha sido la criatura del Estado-nación durante demasiado tiempo. Desde que los padres fundadores trataron al Estado y a la sociedad como co-extensiva, el Estado ha funcionado como un contenedor de todos los conceptos y los datos. Ahora, en una era de globalización, una sociología basada en la nacionalidad está quedando obsoleta. El mensaje es claro, la ciencia social debería abandonar el nacionalismo metodológico de su pasado intelectual, un poco como Marx clamó haber expulsado su “antigua consciencia filosófica” al abandonar a Hegel. La nueva misión debería consistir en analizar la sociedad y el espacio transnacional.

Esto le va grande a la educación comparada. Como la ciencia social en general, y probablemente aún más, el campo de la educación comparada tiene su origen en el pensamiento nacional. De Jullien, Levasseur y Sadler, a Kandel, Hans, Mallison y King, la educación comparada ha tomado el sistema nacional como objetivo principal de

investigación y el “carácter nacional” como su máximo *explanandum*. Este modo de pensamiento exclusivamente nacional ahora parece caducado. Explicar las estructuras y los resultados en términos de carácter y cultura nacionales siempre ha sido un ejercicio algo esencialista que corría el peligro de reificar la cultura nacional como una propiedad homogénea e irreducible. Ahora, con una creciente diversidad social, con la glocalización de la cultura y con la creación de espacios culturales transnacionales, este enfoque no es adecuado. Los comparativistas tienen que dejar de ver a los Estados nacionales como la única, o la principal, unidad de comparación.

Existe una cierta necesidad de estudiar la educación y el aprendizaje en las comunidades y regiones subnacionales, como ocurre en los estudios llamados *international home studies*, que David Raffe y colegas realizaron en Escocia, o en las comparaciones a distintos niveles que Karen Evan realizó sobre el aprendizaje juvenil y las transiciones en varias ciudades similares de distintos países. Las recientes tesis doctorales utilizan un nuevo enfoque: por ejemplo, las comparaciones multidimensionales que Jack Keating hace de las diferencias regionales en los programas de secundaria de Australia y el Reino Unido (Keating, 1999). En esta área se podría realizar un extenso trabajo comparativo. En Bélgica, por ejemplo, los grupos lingüísticos forman la base principal de la administración educativa, y por ello se convierten en una unidad natural para comparar los distintos efectos de diferentes estructuras y culturas en los resultados. Lo mismo ocurre en Suiza, que con sus regiones de habla francesa y alemana con diferentes culturas y estructuras educativas resulta un laboratorio ideal para los estudios comparativos.

También hay espacio para más estudios en las regiones supranacionales. El trabajo de Bob Cowen sobre “bordes” abre una nueva perspectiva en la comparativa regional (Cowen, 2000). Del mismo modo, el trabajo de David Ashton y sus colegas sobre los sistemas formativos de aptitudes de Europa y Asia (Ashton y Green 1966; Ashton et al., 1999) abre la posibilidad de análisis de la formación especializada entre regiones, acercándose a los estudios regionales de economía política en vías de expansión (ejemplo: Albert 1993; Berger y Dore, 1996; Dore, 2000; Hampden-Turner y Trompenaars, 1993; Hutton, 1995; Streeck, 1997; Thurow, 1993). El *High Skills Project* (Brown, Green y Lauder, 2001) que trataba de analizar “las rutas nacionales hacia la economía de aptitudes superiores”, pero como los estudios anteriores de Ashton et al. (1999) y Crouch et al (1999) encontró potencial para la comparación de diferencias sectoriales y regionales. Podemos imaginar ahora muchos otros estudios ambiciosos que

partirían de la región supra-nacional como unidad predominante. Después de todo existen pruebas de que los sistemas formativos y la educación tienden a agruparse alrededor de líneas regionales (Green, Wolf y Leney, 1999). Si éste fuera el caso, los comparativistas podrían aprender mucho sobre la manera en la que los contextos tienden a dar forma a los cambios educativos, estudiando hasta qué punto las características pan-regionales, red de los efectos de la política de difusión entre países, explican las variaciones entre regiones en las características de los sistemas.

Finalmente, la importancia de la comparación internacional entre sectores nos sugiere otro punto clave respecto a las unidades de comparación. Mientras que las unidades que se comparan cuenten con características “sociales” (en términos de reglas y estructuras institucionales características) no existe razón alguna para limitar la comparación a las unidades definidas territorialmente. Grupos lingüísticos dispersos, comunidades separadas y comunidades virtuales son, al menos en teoría, susceptibles a la investigación educativa comparada.

Este potencial evidente de comparación a diferentes niveles no nacionales no significa, sin embargo, que Beck tenga razón cuando argumenta que el estudio transnacional está obsoleto. Los sistemas escolares, a diferencia de los sistemas de educación superior, siguen siendo instituciones muy nacionales, porque son la legislación nacional y los contextos culturales, nacionales e institucionales en los que operan, los que principalmente dan forma a sus estructuras y procesos. Para entender los factores estructurales (institucionales y culturales) que determinan sus formas y resultados, a menudo debemos establecer comparaciones con otros países, especialmente cuando las variaciones en el sistema dentro de un mismo país son demasiado escasas como para permitir la comparación a nivel interno (Noah y Eckstein, 1969).

Los países siguen siendo la unidad preferida de la ciencia social comparativa por una buena razón. La mayoría de los datos se recogen a nivel nacional. Muchas de las variables sociales operativas se contabilizan como agregados a nivel nacional, ya que las estructuras e instituciones de las que se ocupan –mercado laboral, estructura industrial, sistema político, rasgos culturales– siguen siendo esencialmente nacionales. Los países todavía cambian regularmente y de forma substancial en una serie de indicadores demográficos, económicos y culturales. Ronald Inglehart concluye lacónicamente en su estudio exhaustivo de datos provenientes de 25 países, World Values Survey [Estudio de Valores Mundiales] (1990): “... la gente de distintas sociedades se caracteriza por sus diferencias en actitudes, valores y aptitudes básicas: en

otras palabras, tienen diferentes culturas” (1990: 3). Esas culturas no son monolíticas ni inmutables. Sin embargo, en lugares y momentos determinados actúan como determinantes importantes de la conducta social y política y no pueden dejarse de lado. El nivel nacional, por lo tanto, sigue siendo importante para el análisis comparativo – pero es sólo uno de los numerosos niveles en los que la comparativa se puede utilizar con éxito–. La cuestión de las unidades de comparación no debería decidirse a priori en ningún caso, sino a través de criterios de investigación. Según Neil Smelser, los criterios básicos para elegir una unidad de comparación deberían: 1) ser apropiados al problema teórico, 2) estar relacionados causalmente con el fenómeno que se está estudiando, 3) estar disponibles a ese nivel (Smelser, 1976). Esto permite la comparación a distintos niveles, incluidos los niveles múltiples. La dificultad recae en asegurar que cuando el nivel de observación difiere del nivel de explicación no se saquen falsas extrapolaciones de las pruebas de un nivel para justificar las explicaciones a otro nivel, cayendo en la trampa que los economistas llaman “falacia ecológica” (Smelser, 1976).

El principal desafío metodológico para los comparativistas no reside, en ningún caso, en los niveles de análisis, sino en la naturaleza del análisis comparativo y en la decisión de llevar a cabo este análisis. La pregunta de Peter Jarvis, ¿por qué deberíamos realizar análisis comparativos en la aldea global? (Jarvis, 2000), podría tener una respuesta fácil. La Globalización, como ya hemos apuntado, no está acabando con las diferencias del mundo de un modo tan radical como para no dejar lugar a la comparación y el contraste. Mientras haya unidades sociales contrastadas que comparar, la comparación será posible. La globalización puede alterar las dimensiones espaciales de lo que consideramos una unidad social significativa, pero ni siquiera Beck puede afirmar que la sociedad haya dejado de existir o que la sociedad mundial es irreducible.

La pregunta más difícil de contestar es: ¿Qué es el análisis comparativo? Podríamos argumentar que toda la ciencia social es comparativa en esencia. Durkheim escribió que “... la sociología comparada no es una rama particular de la sociología, sino la sociología en sí misma porque deja de ser puramente descriptiva y aspira a explicar los hechos” (Smelser, 1976: 2). Pero para Durkheim explicar los hechos significa entender el patrón de relaciones entre las colectividades, o lo que él llama “hechos sociales”, ya que es esto lo que distingue a la sociología de otras disciplinas como la psicología. El estudio, estadístico o no, de las variaciones de los rasgos y comportamientos individuales no se considera generalmente, según mi punto de vista, un estudio

comparativo, aunque pueda compartir algunos objetivos con éste, como dice Smelser (1976). La diferencia, como argumenta de forma lúcida Charles Ragin, es meta-teórica: los comparativistas creen que las sociedades son un fenómeno “real”, los individualistas metodológicos creen que son simples abstracciones estadísticas (Ragin, 1981).

Las colectividades y las sociedades están formadas por individuos y sus acciones, como aceptó Durkheim, pero representan mucho más que la suma de éstos. Los patrones de variación entre las propiedades y los comportamientos colectivos y sociales, las relaciones determinantes entre ellos, no se explican con meras agregaciones de acciones y características individuales. Se requiere el análisis de los efectos de las estructuras y características que son integrales a la colectividad y a la sociedad en sí misma, y que sólo tienen significado a ese nivel. Muchas características sociales no se deben considerar, por ejemplo, en un análisis estadístico a nivel individual, ya sea porque sólo se muestran como constantes y por lo tanto no se pueden utilizar para expresar variaciones, ya sea porque a ese nivel carecen de sentido. Las propiedades distributivas, por ejemplo, como el reparto de ingresos y aptitudes, carecen de sentido a nivel individual (Green y Preston, 2002). Los estudios comparativos consisten en analizar el patrón de relaciones entre las características sociales o de las entidades colectivas, ya sea a nivel nacional o a otro nivel. Por supuesto, los métodos comparativos se pueden utilizar de muchas formas para entender las relaciones de causa y efecto. John Stuart Mill escribió sobre el Método de Concordancia, el Método de Diferencia y el Método Indirecto, que es una combinación de los dos anteriores (Mill, 1970). Todos los métodos comparativos en ciencias sociales, sean cuantitativos o cualitativos, son variaciones de este tema de algún modo, aunque es muy raro que se den los requisitos ideales de Mill, donde todas las posibles variables operativas cuentan, porque no podemos saber por adelantado lo que son. La comparación funciona al manipular las variables, manteniendo algunas de ellas constantes para poder probar los efectos independientes de las otras variables en los resultados (Smelser, 1976).

La comparación cuantitativa se sirve de la estadística, estableciendo relaciones probabilísticas entre las variables dependientes e independientes, y la ventaja de este método es que se pueden probar simultáneamente correlaciones entre grandes números de variables. Sin embargo, el análisis cuantitativo se enfrenta a grandes limitaciones cuando entran varias sociedades en la comparación. A menudo no existen datos suficientes para muchas de las unidades sociales que podrían entrar en el estudio, y eso reduce el número de posibles casos de estudio hasta el punto de existir más variables

que casos en sí. Esto le quita fiabilidad al análisis estadístico. Los estadísticos pueden responder ampliando la muestra hasta un número disparatado de unidades o países para conseguir suficientes casos, pero esto crea nuevos problemas, ya que acaban comparando sociedades que son esencialmente incomparables excepto a niveles insignificantes de abstracción. La comparación estadística entre varias unidades sociales es posible a veces, pero a menudo no nos lleva demasiado lejos.

Si definimos al análisis comparativo como la comparación entre varias entidades sociales, como estamos diciendo, entonces Charles Ragin tiene razón cuando argumenta que el método a seguir debe ser la comparación cualitativa, o como él lo llama “el método lógico comparativo” (Ragin, 1981). Este método no funciona con muestras o poblaciones, sino con todos los ejemplos relevantes del fenómeno en cuestión —o un grupo de casos que el investigador considere relevantes— que establecerán los límites de la generalización para la explicación. De este modo no existe la tentación de comparar mayores muestras de casos disimilares donde el número de variables es tan amplio que desafía al análisis. El método lógico cuenta con otras ventajas. Primero, allá donde al análisis estadístico le cuesta lidiar con la causalidad múltiple, el análisis comparativo lógico tiende a trabajar con configuraciones de condiciones. El método lógico requiere la explicación de todos los casos en consideración. Se identifica un número de grupos válidos de precondiciones para el resultado, mientras que el análisis estadístico sólo tenderá a subrayar los más dominantes (Ragin, 1981). Segundo, mientras que los estadísticos sólo examinan las relaciones entre variables específicas, el análisis comparativo lógico examina los casos de modo holístico y en su contexto real. El análisis cualitativo puede, por lo tanto, prestar más atención a los mecanismos de causalidad, mientras que el análisis estadístico por sí mismo no puede pasar de determinar la fuerza y dirección probables de la causalidad. El análisis comparativo lógico no puede reclamar, ni mucho menos, que sus hallazgos se generalicen más allá de los casos estudiados, pero al evitar las tendencias universalistas de los enfoques estadísticos, tiende a respetar las unidades de tiempo y de lugar esenciales para cualquier análisis sociológico o histórico creíble.

El análisis comparativo lógico se puede llevar a cabo de muchas maneras diferentes y con objetivos distintos. Por ejemplo, en un artículo muy ilustrativo sobre la sociología histórica comparada, Theda Skocpol y Margaret Somers distinguen entre tres tipos primarios de “lógicas de uso” comparativas (Skocpol y Somers, 1980). El primer tipo, que Perry Anderson describe como “teoría paralela de la demostración” y ejemplifica en

*Lineages of the Absolutist State* (1974), utiliza la comparación para ilustrar la aplicación de teorías anteriores en diferentes casos históricos. El proceso de aplicar una teoría a casos existentes puede enriquecer y refinar a esta teoría, y puede demostrar el poder explicativo de la teoría, pero la comparación no se utiliza para generar o validar las hipótesis. Para el segundo tipo, la “comparación orientada al contraste”, ejemplificada por Reinhard Bendix en *Nation-Building and Citizenship* (1977), lo más importante es respetar la integridad histórica de cada caso. La comparación se utiliza para demostrar la variedad y particularidad de las condiciones históricas, dando relieve a las características esenciales de cada caso único. La teoría tiende a ser tan explícita como en el tipo “paralelo” y normalmente no utiliza la comparación para generar explicaciones, que se dan normalmente a nivel de cada caso, aunque dentro de un marco de referencia comparativo común. El tercer tipo de comparación se describe como “análisis macro-causal” y es aquí, y sólo aquí, donde se utiliza la comparación controlada sistemática para generar y probar hipótesis y explicaciones de las relaciones de causa y efecto. Como Skocpol y Somers defienden, ésta representa la forma más poderosa de análisis comparativo y puede involucrar trabajos de gran fuerza y complejidad, como la obra magistral de Barrington Moore *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (1966). La dificultad en los trabajos de este tipo radica en mantener un discurso enfocado al análisis, que constantemente oscila entre los casos positivos y los negativos, conservando el suficiente detalle narrativo sobre el tiempo y el lugar para no perder el sentido del periodo histórico. Los historiadores y los sociólogos históricos a menudo discrepan sobre el punto en el que la teoría deja de ser genuinamente histórica.

Los métodos de comparación lógica que se aplican a las relaciones de causa y efecto son en su mayoría variaciones del “método indirecto”, que a Mill le pareció del todo adecuado para fenómenos con causalidad múltiple (Mill, 1970).

Básicamente, el investigador examina ejemplos múltiples en los que se produce un fenómeno, observa las condiciones comunes y las compara con un número de ejemplos en los que el fenómeno no se produce. Si ciertas condiciones comunes del primer grupo no se dan en el segundo grupo, en casos que serían muy parecidos si no fuera por eso, se puede asumir que estas condiciones representan causas del fenómeno en cuestión, *en estos casos*. Siempre habrá quien critique al método con el argumento de que existen “terceras causas” que no se han observado, pero esto podría ocurrir también, aunque con menos frecuencia, si se utiliza el análisis cuantitativo, específicamente cuando una



correlación es producto de una variable ignorada y afecta simultáneamente a todas las variables correlacionadas. Ninguno de los métodos puede determinar con seguridad cual es la causa y cual el efecto, aunque los métodos cuantitativos tienen más posibilidades de conseguirlo cuando existe un elemento longitudinal, y los métodos cualitativos tienen más posibilidades en los casos donde se examinan los procesos causales. Sólo los experimentos naturales y las pruebas controladas aleatorias, con muestras controladas y marcos temporales, se pueden librar de este defecto, pero incluso en este caso puede que los científicos sociales no lleguen a entender qué atributo de la intervención produce un determinado efecto.

El análisis comparativo macro-causal es por ello una forma muy poderosa de análisis comparativo entre las otras formas válidas, todas las cuales aspiran a la explicación. Con respecto a la educación comparada, podemos coincidir con Jurgen Shriewer cuando dice que "... como método científico social, la comparación no consiste en relacionar hechos observables sino en relacionar relaciones o incluso patrones de relación entre ellos" (Schriewer y Holmes, 1988). Para justificar las afirmaciones del método comparativo, la educación comparada debe ir más allá de la clasificación y la descripción paralela de casos. Esto se puede llevar a cabo de forma óptima a través del macro análisis de relaciones causales, pero también puede que involucre métodos "contrastivos" y "paralelos" para confrontar las proposiciones teóricas con observaciones empíricas.

El problema con la investigación educativa comparativa contemporánea es que la mayor parte de ésta no es en realidad comparativa en ninguno de los sentidos mencionados anteriormente. Esto queda patente en el reciente estudio que Angela Little realizó sobre artículos publicados en *Comparative Education* entre 1977 y 1988, el cual demuestra que más del 50% de éstos tratan sobre estudios realizados en un único país. Algunos de ellos se pueden enmarcar lo que Leach y Preston llaman "comparaciones en una única nación", pero Little concluye que sólo un pequeño porcentaje de artículos adopta un enfoque explícitamente comparativo (Little, 2000: 285). Probablemente la inmensa mayoría de estudios de educación comparada publicados sean o bien análisis no comparativos de un solo país o descripciones paralelas de las prácticas y políticas educativas entre un grupo de países (lo que entraría en la categoría de estudios multinacionales según Hopkins y Wallerstein, 1970). Independientemente de los méritos de estos tipos de estudio, que pueden ser muchos, no utilizan los métodos comparativos para analizar y demostrar hipótesis sobre las relaciones de causa y efecto

ni para contrastar teoría y pruebas comparativamente con el fin de llegar a un “entendimiento”, como lo llama Weber.

Debemos creer, como hago yo, que vigilar las fronteras disciplinarias o trazar líneas que separen los campos de estudio no ayuda. Pero cada campo o disciplina necesita un núcleo y unos criterios metodológicos distintivos. En educación comparada, y en cualquier campo de investigación comparativa, los criterios deben incluir el uso de la comparación para ahondar en la explicación o para demostrar las reivindicaciones sobre las relaciones de causa y efecto.

A falta de experimentos naturales, en ciencia social el método comparativo es lo más cercano a la “prueba” científica, y la educación comparada como campo perdería credibilidad y rigor académico si no lo utilizara sistemáticamente.

La educación comparada necesita comparar, y de forma sistemática, si quiere defenderse de la acusación de que a menudo degenera en un catálogo de anécdotas de viaje, abogacía política y racionalización oportunista de una política prestamista no científica. Una forma de hacerlo es buscar los conceptos, metodologías y pruebas en la rama principal de la historia comparativa y de la investigación en ciencia social. Cuando revisamos los textos centrales del canon de la educación comparada, resulta chocante notar como algunas de las corrientes principales de la historia comparativa y la ciencia social han eliminado a la educación comparada. Es difícil no llegar a la conclusión de que la educación comparada se ha llegado a aislar en algunos momentos demasiado preocupada en debates internos, entre los que se encuentran los debates eternos sobre los límites de la política de préstamos y la frontera entre los enfoques internacionales y comparativos. Estaría bien prestar más atención al trabajo comparativo relevante en campos afines y recordar el trabajo importante en educación comparativa de comparativistas anónimos que no asisten a las conferencias y que no se ven a ellos mismos como profesionales de la educación comparativa (Alexander, 2001). Abrir la educación comparada al siglo XXI debería significar abrazar a todos los que utilizan los métodos comparativos y cuyo trabajo puede ayudarnos a entender los problemas educativos.

El análisis comparativo sigue siendo el arma más poderosa para explicar los aspectos sociales del proceso educativo. La globalización no reduce su utilidad, porque aunque esté creando espacios educativos que no pertenecen exclusivamente ni a países ni a sistemas, nos hace querer ampliar nuestras unidades de análisis. Los mayores desafíos a los que se enfrenta la educación comparada hoy, como siempre, son de doble cara. El

primero, es convertir el campo en meramente comparativo. El segundo, es rescatarlo de su relativo aislamiento y devolverlo al curso principal de la sociología histórica/ciencia social comparativa, el lugar al que pertenece. La enorme riqueza del actual debate en la ciencia social sobre la globalización debería, al menos, convertir el segundo reto en algo atractivo.

### **Bibliografía:**

- Albert, M. (1993) *Capitalism against Capitalism*. London: Whurr Publishers.
- Alexander, R. (2001) "Border crossing: towards a comparative pedagogy", *Comparative Education* 37 (4): 507-24.
- Anderson, P. (1974) *Lineages of the Absolutist State*. London: Verso.
- Archer, M. (1979) *The Social Origins of Educational Systems*. London: Sage.
- Ashton, D., Davies, B., Felstead, A. and Green, F. (1999), *Work Skills in Britain*. Warwick University: SKOPE.
- and Green, F. (1996) *Education, Training and the Global Economy*. Aldershot: Edward Elgar.
- Green, F., James, D. and Sung, J. (1999) *Education and Training for Development: The political economy of skills formation in East Asian Newly Industrialized Economies*. London: Routledge.
- Beck, U. (2000) *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press.
- Bendix, R. (1977) *Nation-Building and Citizenship*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Berger, S. and Dore, R. (1996) *National Diversity and Global Capitalism*. London: Cornell University Press.
- Broadfoot, P. (2000) 'Comparative education for the twenty-first century: retrospect and prospect', *Comparative Education* 36 (3): 357-72.
- Brown, P., Green, A. and Lauder, H. (2001), *High Skills: Globalisation, competitiveness and skills formation*. Oxford: Oxford University Press.
- Carnoy, M. and Rhoten, D. (2002) "What does globalisation mean for educational change: a comparative approach", *Comparative Education Review*, February.
- Castells, M. (1997) *The Power of Identity: The information age: economy, society and culture*. Volume 11. Oxford: Blackwell.

- Cipolla, C., M. (1969) *Literacy and Development in the West*. Harmondsworth, Middx: Penguin.
- Cowan, B. (2000) "Comparing futures or comparing pasts?", *Comparative Education* 36 (3): 333-42.
- Crouch, C., Finegold, D. and Sako, M. (1999) *Are Skills the Answer? The political economy of skills creation in advanced industrial countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Dale, R. (2000) "Globalisation and education: demonstrating a 'common world educational culture' or locating a 'globally structured educational agenda?'", *Educational Theory* 50 (4): 427-48.
- Delanty, G. (2000) *Citizenship in a Global Age: Society, culture and politics*. Milton Keynes: Open University Press.
- Dore, R. (2000) *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism: Japan and Germany versus the Anglo-Saxons*. Oxford: Oxford University Press.
- Fitz, J. and Beers, B. (2002) "Education management organization and the privatization of public education: a cross-national comparison of the USA and Britain", *Comparative Education* 38 (2): 137-54.
- Green, A. (1990) *Education and State Formation*. London: Macmillan.
- (1997) *Education, Globalisation and the Nation State*. Basingstoke: Macmillan.
- (2000) "Lifelong learning and the learning society: different European models of organization", in: A. Hodgson (ed.) *Policies, Politics and the Future of Lifelong Learning*. London: Kogan Page.
- Preston, J. (2002 forthcoming) "Education and social cohesion: recentering the debate", *Peabody Journal of Education*.
- Wolf, A. and Leney, T. (1999) *Convergence and Divergence in Education and Training Systems*. London: Institute of Education, University of London.
- Hampden-Turner, C. and Trompenaars, F. (1993) *The Seven Cultures of Capitalism*. London: Piatkus.
- Hirst, P. and Thompson, G. (1996) *Globalisation in Question: The international economy and the possibilities of governance*. Cambridge: Polity.
- Holmes, B. (1965) *Problems in Education: A comparative approach*. London: RKP.
- Hobsbawm, E., J. (1969) *Industry and Empire*. Harmondsworth, Middx: Penguin.
- (1990) *Nations and Nationalism since 1780: Programme, myth and reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

- (1994) *The Age of Extremes*. London: Michael Joseph.
- Hopkins, T. and Wallerstein, E. (1970) “The comparative study of national societies”, in: A. Etzioni and F. Dubow (eds) *Comparative Perspectives: Theories and methods*. Boston: Little, Brown.
- Horsman, M. and Marshall, A. (1994) *After the Nation-State: Citizens, tribalism and the new world order*. London: HarperCollins.
- Huntington, S. (1997) *The Clash of Civilizations: Remaking the world order*. New York: Simon and Schuster.
- Hutton, W. (1995) *The State We're In*. London: Jonathan Cape.
- Inglehart, R. (1990) *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- James, H. (2001) *The End of Globalisation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jarvis, P. (2000) “Globalisation, the learning society and comparative education”, *Comparative Education* 36 (3): 343-56.
- Jullien, Marc-Antoine (1817) *Esquisse et vues préliminaires d'un ouvrage sur l'éducation comparée*. Paris.
- Kandel, I. (1933) *Comparative Education*. Boston, MA: Houghton Mifflin Co.
- Kazemias, A. (2001) “Re-inventing the historical in comparative education: reflections on a protean episteme by a contemporary player”, *Comparative Education* 37 (4): 439-50.
- Keating, J. (1999) “Upper secondary education and the state in Australia: a comparison of regional variations within two nation states”. Unpublished PHD thesis, Institute of Education, University of London.
- Klein, M. (2001) *No Logo*. London: Flamingo.
- Leadbeater, C. (1999) *Living on Thin Air*. Harmondsworth, Middx: Penguin.
- Levasseur, E. (1897) *L'Enseignement primaire dans les pays civilisés*. Paris.
- Little, A. (2000) “Development studies and comparative education: context, content, comparison and contributors”, *Comparative Education* 36 (3): 279-96.
- Luttwak, E. (1999) *Turbo-Capitalism: Winners and losers in the global economy*. London: Orion Business Books.
- Martin, H. P. and Schumann, H. (1996) *The Global Trap*. London: Zed Books.
- Marx, K. and Engels, F. (1968) *The Manifesto of the Communist Party*, in: Marx and Engels *Selected Works*. London: Lawrence and Wishart.

- Mill, J. S. (1970) "Two Methods of Comparison" (excerpt from *A System of Logic*, 1888), in: A. Etzioni and F. Du Bow (eds), *Comparative Perspectives: Theories and methods*. Boston, MA: Little, Brown: 206.
- Moore, Barrington Jnr. (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*. Boston, MA: Beacon Press.
- Noah, H. and Eckstein, M. (1969) *Towards a Science of Comparative Education*. London: Macmillan.
- Ohmae, K. (1990) *The Borderless World*. London: Collins.
- Polanyi, K. (1957) *The Great Transformation*. Boston, MA: Beacon Press.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone*. New York: Simon and Schuster.
- Ragin, C. (1981) "Comparative sociology and the comparative method", *International Journal of Comparative Sociology* XX11, 1-2: 102-17.
- Regan, B. (2002) "Privatization: a further threat to education initiative and local government". *FORUM* 44 (22): 84-6.
- Reich, R. (1991) *The Work of Nations: A blueprint for the future*. New York: Vintage.
- Robertson, R. (1995) "Globalisation: time-space homogeneity-heterogeneity", in: M. Featherstone and S. Lash and R. Robertson (eds.) *Global Modernities*. London: Sage.
- Skocpol, T. and Somers, M. (1980) "The uses of comparative history in macrosocial inquiry", *Comparative Studies in Sociology and History* 22 (2): 174-97.
- Schriewer, J. and Holmes, B. (eds.) (1988) *Theories and Methods in Comparative Education*. Frankfurt am Main: Lang.
- Smelser, N. (1976) *Comparative Methods in the Social Sciences*. New Jersey: Prentice Hall.
- Smith, A. D. (1996) *Nations and Nationalism in the Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Soros, G. (1998) *The Crises of Global Capitalism: Open society endangered*. London: Little, Brown and Company.
- Stiglitz, J. (2002) *Globalisation and its Discontents*. London: Allen Lane.
- Streeck, W. (1997) "German capitalism: does it exist? can it survive?", *New Political Economy*. 2/2: 237-56.

Thurow, L. (1993) *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America*. London: Nicholas Brealey.

Thurow, L. (1996) *The Future of Capitalism*. London: Nicholas Brearley.

# **LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA POLÍTICA NACIONAL: UN ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS\***

Roger Dale

El objetivo de este artículo es aclarar el concepto de globalización y especificar la forma en la que esta globalización afecta a los sistemas educativos nacionales. La idea general es que aunque la globalización representa un cambio cualitativo en la naturaleza de las relaciones nacionales y supranacionales, no implica necesariamente una mayor homogeneidad en las políticas o en las prácticas educativas. El artículo se centra básicamente en los mecanismos mediante los cuales se transmiten y distribuyen los efectos externos sobre los sistemas educativos nacionales y argumenta que es especialmente importante especificar estos efectos, ya que tienen una influencia independiente sobre los “mensajes” que transmiten. La mayor parte del artículo se centra en la elaboración y la comparación sistemática de ocho mecanismos de efectos externos y en las organizaciones asociadas a ellos: préstamo, aprendizaje, enseñanza, armonización, diseminación, estandarización, instalación de interdependencia e imposición.

## **Introducción**

Han existido y siguen existiendo numerosos debates sobre la naturaleza y el significado de la globalización. La reciente experiencia de los orígenes y consecuencias globales de la crisis en las bolsas y las economías del sudeste asiático ha menguado las filas de aquellos que dudaban de la existencia de al menos unas cuantas fuerzas económicas que quedan fuera del control de los Estados-nación, incluso de los más poderosos; y es significativo que una de las interpretaciones más “globalistas” de la economía mundial actual nos llegue de la mano de un autor que llegaría a ser Secretario de Comercio de la administración Clinton (Reich, 1992).

A pesar de todo, aceptar que la globalización “existe”, al menos en lo que respecta a la restricción de las capacidades del Estado y de sus competencias en la elaboración de

---

\* Dale, R. (1999), “Specifying globalization effects on national policy: a focus on mechanisms”, *Journal Education Policy*, 1 (14): 1-17.



políticas (que jamás fueron tan ilimitadas para ningún Estado como a menudo se cree, y en cambio eran claramente limitadas para la mayoría de ellos), es sólo la punta del iceberg del problema. La globalización no es, como a menudo parece creerse, la respuesta a todas las preguntas sobre la naturaleza y la orientación de las políticas nacionales, pero hace que uno reconsidere la forma en la que se crean, se confeccionan y se dirigen estas políticas. La clave del problema, entonces, pasa por entender la naturaleza de la globalización de forma que nos permita rastrear con más precisión cómo y con qué consecuencias afecta a las políticas nacionales. Si los factores “globales” afectan a las políticas nacionales, ¿cuál es la naturaleza y el alcance de su influencia?

Este artículo trata estas cuestiones con el objetivo de explicar que la globalización constituye una forma nueva y distinta de relación entre los Estados-nación y la economía mundial, pero tomando múltiples y distintas formas. Ciertamente, la globalización no ha convertido a los Estados-nación en algo obsoleto e irrelevante, pero sí ha afectado al contenido y a la forma de al menos algunos procesos y resultados de creación de políticas en todos ellos –lo que constituye una de sus características determinantes–. Sin embargo, la globalización no ha dejado impotentes a los Estados ante este reto arrollador y mucho menos los ha reemplazado; éstos han retenido su soberanía territorial formal más o menos intacta, aunque todos, en mayor o menor grado, han perdido su capacidad para crear políticas nacionales independientes. La globalización, pues, crea básicamente patrones similares de desafío para los Estados, que formulan sus posibles respuestas de formas también similares. Para analizar los efectos de la globalización en servicios públicos como la educación, es completamente imprescindible tener en cuenta que estos efectos son en gran parte indirectos; o sea, están mediados por el efecto de la globalización en la discreción y dirección de los Estados-nación. Como afirma Habermas (1996: 292): “Mientras la economía mundial opera básicamente libre de todo marco político, los gobiernos nacionales están restringidos a fomentar la modernización de sus economías nacionales. A consecuencia de ello, tienen que adaptar sus sistemas nacionales de bienestar a lo que denominamos capacidad competitiva internacional”.

A pesar de todo, y aunque la globalización representa un nuevo conjunto de normas, no existe razón alguna para esperar que todos los países interpreten esas normas de idéntica forma, o que jueguen según esas normas de idéntica forma. De hecho, se puede argumentar que la restricción de la discrecionalidad en las políticas de los Estados no

tiene por qué provocar una mayor convergencia entre sus políticas que la que existía bajo la libertad formal de la que gozaban antes. Como aclararemos más abajo, esta libertad a menudo se ejercía a través de mecanismos similares a cualquiera de los inducidos hasta ahora por la globalización. Por lo tanto, no es tanto la diversidad de respuestas políticas a la globalización lo que discutimos aquí, sino los efectos de los diferentes mecanismos a través de los que se distribuyen los efectos de la globalización. Este artículo defiende también que la variedad de mecanismos a través de los que la globalización afecta a las políticas nacionales es en sí mismo un factor de diversificación; no se puede reducir la globalización a una imposición idéntica de la misma política en todos los países.

De todos modos, al mismo tiempo que existe una aceptación general del hecho de que la globalización afecta a las políticas nacionales en una diversidad de áreas, raramente se cuestiona, y todavía menos se analiza, la forma precisa en la que lo hace. Existe un reconocimiento cada vez mayor de que las diferencias nacionales permanecen a pesar de la expansión de la globalización, acompañado por dudas sobre las tendencias hacia la convergencia. Aun así, paradójicamente, la globalización en sí misma, y ciertamente la forma en la que afecta a las políticas nacionales, permanece homogénea. Nos encontramos, de hecho, ante un clásico análisis de “caja negra”, donde el input y el output están claramente relacionados, pero los medios a partir de los cuales se lleva a cabo la transformación no son evidentes (o, por implicación, importantes).

La principal tesis de este artículo es que los mecanismos mediante los cuales la globalización afecta a las políticas nacionales son cruciales a la hora de definir la naturaleza de los efectos. Estos mecanismos no son meros conductos neutrales, sino que modifican la naturaleza del efecto que conllevan. Por lo tanto, en un momento dado, la tesis es que los “mecanismos de distribución” ejercen una influencia independiente sobre el mensaje, sobre la forma en la que la globalización afecta a las políticas nacionales, y que esto es una fuente significativa de diversidad dentro de los propios efectos de la globalización. Debe apuntarse también, aunque este artículo no trate esta cuestión en profundidad, que la naturaleza y el impacto de los efectos de la globalización varían enormemente entre diferentes países, según su posición dentro de la economía mundial y regional.

Este artículo también sugiere que los mecanismos mediante los que opera la globalización son en sí mismos cualitativamente distintos a los mecanismos tradicionales de influencia política externa; esta idea también refuerza el concepto de

globalización como fenómeno singular. En particular, el artículo defiende que los motivos principales por los que los mecanismos de globalización difieren de los mecanismos tradicionales consisten en que su punto de viabilidad es externo, que su alcance comprende tanto objetivos políticos como procesos políticos, que se inician externamente, que arrastran consigo un abanico más amplio de formas de poder y que sus orígenes no pueden buscarse directamente en otros países individuales. Además, este artículo apunta específicamente a las variaciones en los mecanismos mediante los que la globalización afecta a las políticas educativas y defiende que aunque estos efectos son básicamente “indirectos”, los mecanismos no sólo producen distintos tipos de respuesta por parte de los Estados afectados sino que también, de manera independiente, configuran y canalizan la forma y la fuerza de los efectos de la globalización.

La siguiente sección expone brevemente lo que el autor entiende por globalización y sugiere, en términos muy amplios, el modo en el que ésta puede afectar a las políticas educativas. La segunda parte del artículo destaca y discute algunos de los mecanismos concretos mediante los que la dinámica global afecta a las políticas educativas nacionales. En la última parte, el artículo trata de extraer conclusiones sobre el valor explicativo de este enfoque a la hora de entender las políticas educativas.

## **Globalización**

Este artículo no es el lugar idóneo para desarrollar un extenso análisis sobre la naturaleza de la globalización, ni para resumir la gran cantidad de estudios que el tema ha producido (debates extensos sobre la naturaleza de la globalización y sus consecuencias en la educación se pueden encontrar en dos ensayos complementarios: ver Dale, 1998bc). El propósito de esta sección es exponer muy brevemente lo que parecen ser las principales características de la globalización, ya que afectan a los temas aquí tratados. Las características de la globalización más absolutamente relevantes para este artículo son: que tiene vertientes económicas, políticas y culturales, aunque es la vertiente política la que tiene más importancia aquí; que la palabra “global” de algún modo enmascara el hecho de que los tres principales grupos económicos regionales tienen efectos independientes, a parte de efectos colectivos; que el impacto de la globalización se puede sentir en diferentes niveles de las sociedades nacionales, niveles como el régimen político, el sectorial (por ejemplo el sistema educativo) y el

organizativo (por ejemplo escuelas o burocracias educativas); que los efectos de la globalización son mediados, en ambas direcciones y de formas complejas, por las estructuras y los patrones nacionales existentes, resumidos aquí en el efecto social y el efecto cultural.

Ni la globalización es un proceso homogéneo, ni son homogéneos sus efectos. A parte de operar a través de distintas ramas, la globalización se asocia con tres formas distintas de regionalización (en Europa, Asia y América) que generan políticas y mecanismos diferentes (para un análisis de las relaciones entre regionalización y política educativa, ver Dale y Robertson, 1997a).

La globalización surgió de una particular confluencia de circunstancias que acompañaron al declive de los acuerdos políticos y económicos de la post-guerra, los cuales se centraban en el conjunto de acuerdos financieros e instituciones internacionales conocidos colectivamente como Acuerdo de Bretton Woods. Este pacto se basaba en la hegemonía americana y en la división del mundo en dos grandes bloques. Las condiciones que dieron lugar a esas disposiciones ya no existen. La Guerra Fría ha terminado, la hegemonía americana, por lo menos económicamente, está diezmada y los acuerdos financieros han demostrado ser incapaces de responder a las nuevas fuerzas financieras globales. Estos factores han debilitado la capacidad de los Estados individuales para controlar sus propios asuntos y sus acuerdos mutuos para la gestión colectiva de sus intereses comunes.

Volviendo al aspecto político de la globalización, como lo expresa Cerny (1997: 253):

La globalización como fenómeno político significa básicamente que la composición del campo de juego de la política cada vez viene menos determinada dentro de unidades aisladas, es decir, dentro de las estructuras organizadas jerárquicamente y relativamente autónomas que llamamos Estados; más bien, deriva de una serie compleja de juegos de múltiples niveles que se juegan en campos de muchas capas institucionales, no sólo en el interior sino por encima y a través de las fronteras estatales.

Dicho simplemente, se puede afirmar que las reacciones de los Estados a estas circunstancias cambiantes han tomado dos formas básicas: a nivel individual han tomado lo que Cerny (1997: 263ff) llama forma de “estado competitivo”, y a nivel colectivo se han preocupado más por establecer un marco de organizaciones

internacionales mediante las que buscan establecer lo que Rosenau llama “una gobernanza sin Gobierno” (Rosenau, 1992). Entre las organizaciones más prominentes que están involucradas en el intento de instalar la gobernanza sin gobierno se encuentran el FMI, la OCDE, el G-7, el Banco Mundial y similares, a menudo organizaciones regionales, surgidas de distintas formas institucionales como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Banco Asiático de Desarrollo. De todos modos, si bien estas organizaciones tienen misiones, enfoques y capacidades diferentes, aunque a menudo solapadas entre ellas, todas son conducidas por un amplio conjunto de preferencias ideológicas que han desarrollado como la respuesta “ortodoxa” a los problemas planteados en los países ricos por las circunstancias cambiantes en la economía global (hay que apuntar aquí que la existencia de esta ideología común demuestra claramente que si estos países han cedido individualmente algunas de sus capacidades políticas nacionales a organizaciones internacionales, lo han hecho de forma voluntaria con el objetivo de mantener sus posiciones privilegiadas en la economía mundial; Cerny mantiene que este hecho se ha convertido en uno de los motores significativos del proceso de globalización).

Esta ideología común ha recibido diversas etiquetas, pero el resumen más conciso de sus características clave nos lo da John Williamson bajo el título de “el Consenso de Washington” (Williamson, 1993). Williamson aísla 10 características del Consenso que serán útiles en la segunda parte de este artículo, ellas son: disciplina fiscal, prioridades de gasto público, reforma fiscal, tipos de cambio competitivo, liberalización financiera, liberalización comercial, inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad. Estos aspectos unidos constituyen los filtros ideológicos preferidos que constituyen las directrices que conforman las decisiones en las políticas nacionales.

Las respuestas individuales de los Estados a las realidades globales cambiantes se centran en mejorar su competitividad. Esto conlleva una serie de consecuencias específicas que afectan a la política educativa; de hecho, como se ha sugerido anteriormente, se podría argumentar que los efectos más notables de la globalización en la política educativa surgen como consecuencia de la reorganización de las prioridades de los Estados para conseguir una mayor competitividad, por ejemplo, para atraer a corporaciones transnacionales con el objeto de que se establezcan en su territorio. La característica clave del Estado competitivo es que prioriza las dimensiones económicas de sus actividades por encima de todas las otras. Aun así, esto no significa que los

efectos de la globalización queden confinados al nivel de “régimen político” de los Estados-nación. Queda claro que diferentes sectores de las sociedades nacionales son más propensos a la influencia de las dinámicas globales cambiantes que otros y en diferentes modos. También queda claro que algunos efectos globales se centran directa y estrechamente en algunas prácticas organizativas determinadas; el ejemplo más claro de esto son las prácticas laborales introducidas por Corporaciones Transnacionales, que pueden conllevar cambios aislados pero importantes en las prácticas tradicionales.

También es esencial reconocer la relevancia continuada de los efectos sociales y culturales nacionales cuya prominencia e importancia no se ha visto menguada por la globalización. La globalización puede cambiar los parámetros y la dirección de las políticas de Estado de formas similares, pero no necesariamente sustituye o elimina las peculiaridades nacionales existentes (o diferentes peculiaridades sectoriales dentro de las sociedades nacionales). Según varios estudios, esto es evidente. Por ejemplo, el concepto de efecto social de Maurice *et al* (1984) muestra claramente la existencia de grupos específicamente nacionales de políticas relacionadas orgánicamente (como las políticas legales, financieras, educativas y formativas) que engloban estructuras a las que deben acomodarse las innovaciones. Para una elaboración más extensa del enfoque social a la educación ver Dale (1991). Otro poderoso factor mediador nacional es el “efecto cultural”. Éste se basa en el trabajo de Hofstede (1994). Hofstede comparó los valores de personas similares en 64 sucursales nacionales de IBM y descubrió que variaban considerablemente y de forma relevante en el rendimiento respecto al mismo conjunto de tareas en las cuatro dimensiones principales de Distancia de Poder, Aversión a la Incertidumbre, Masculinidad e Individualismo. Esto aporta una nueva prueba de cómo las políticas externas se pueden interpretar y hacer funcionar de forma distinta en diferentes países, incluso a nivel organizativo, donde el impacto es más directo.

El resto del artículo se centrará en los mecanismos mediante los que se distribuyen los efectos de la globalización. Para ello, expondremos una tipología de mecanismos de influencia externa sobre las políticas.

**Dimensiones de variabilidad entre los efectos externos en las políticas educativas nacionales.**

En esta parte del artículo se pretende: a) comparar los mecanismos de cambio de influencia externa en la política utilizados antes y durante la fase de globalización y b) debatir la naturaleza y el resultado respecto a la creación de una política educativa nacional de un amplio abanico de mecanismos de transferencia de políticas. Se considerarán cinco mecanismos de efectos externos en la política educativa que se podrían relacionar, aunque no de forma exclusiva, con la globalización, como parte de un “efecto globalizador”. Se han etiquetado como: “armonización”, “diseminación”, “estandarización”, “instalación de interdependencia” e “imposición”. Éstos se comparan con dos mecanismos “tradicionales” u “ortodoxos” de efectos externos sobre las políticas educativas nacionales, “préstamos políticos” y “aprendizaje de políticas” (el autor no sugiere con ello que estos dos mecanismos “tradicionales” hayan sido eliminados o marginados en la era global; cabe esperar que persistan, aunque en formas modeladas drásticamente por la globalización).

El propósito de presentar estos mecanismos de transferencia de políticas no es tanto reconocer el valor o el éxito de sus aproximaciones, como poner a prueba la idea de que la globalización representa un fenómeno singular que también opera y logra sus efectos a través de mecanismos singulares. Lo que se quiere mostrar en esta sección es que a) es posible distinguir entre los efectos de la globalización y los efectos tradicionales sobre las políticas educativas, como los “préstamos políticos” y el “aprendizaje de políticas”, y b) que los efectos de los mecanismos de la globalización son en sí mismos más diversos que homogéneos.

La figura 1 muestra de forma simplificada un resumen y una comparación de los ocho mecanismos. Más abajo explicaremos la naturaleza y las consecuencias de las diferencias entre los enfoques. Será útil comenzar dando alguna explicación y elaborando las dimensiones de comparación de los mecanismos.

Incluimos la primera dimensión de variabilidad, es decir, el grado en el que el país receptor acepta las reformas voluntariamente, por la suposición común de que las reformas de influencia externa se llevan a cabo de forma necesariamente “obligada” o, por lo menos, que el país receptor las acepta a regañadientes. Ésta parece ser a menudo la tendencia en los estudios sobre las consecuencias de la globalización propensos a la “teoría de la conspiración”. Sin embargo, como sugiere la discusión anterior sobre la naturaleza de la “gobernanza sin Gobierno”, la imposición de una política no es el único modo en el que la globalización puede afectar a la política educativa.

La segunda dimensión se centra en el carácter explícito del proceso; de nuevo, se utiliza para resaltar la presunción aparente de que muchas reformas se introducen “a espaldas” de la nación receptora. Sin embargo, por un lado, la mayor parte de la influencia externa puede ser bastante explícita, como en el caso del “préstamo de políticas”, y, por otro lado, hay que destacar que el efecto externo puede ser implícito sin ser sospechoso; en este sentido, la imitación inconsciente es algo bastante común en muchas esferas de la vida.

La tercera dimensión, el alcance de la reforma por influencia externa, es extremadamente importante. Mientras que tradicionalmente se ha considerado que las reformas por influencia externa eran poco sistemáticas y restringidas en su alcance, uno no puede asumir que el “préstamo” o el “aprendizaje” tengan necesariamente un alcance limitado ni que los otros tipos de efecto tengan un alcance amplio. La clave reside en ver si los efectos se ciñen a los *programas* y a la *organización* de políticas o si también incluyen objetivos políticos. Tradicionalmente, sólo se consideraba a los primeros si eran susceptibles a la influencia externa, mientras que los objetivos y los valores quedaban determinados exclusivamente a nivel interno. El trabajo de Peter Hall sobre aprendizaje de políticas, que se discute más adelante, resulta una excepción parcial y muy significativa a esta tendencia (ver Hall, 1989).

La cuarta dimensión afecta al punto de viabilidad del mecanismo. Normalmente se asume que la viabilidad de cualquier política se juzgará a nivel nacional y de acuerdo con las normas y las expectativas existentes en este nivel. El argumento en defensa de la globalización política sugiere que puede que éste ya no sea necesariamente el caso, mientras que el argumento en defensa de la variabilidad de formas de globalización sugiere que existe algo más que un simple cambio desde un punto de viabilidad nacional a un punto de viabilidad global.

La quinta dimensión se centra en los procesos a través de los cuales se introduce la influencia externa. También se puede esperar que esto altere de algún modo (al menos implícitamente) a los procesos de colaboración y cooperación relativa que acompañaban a las formas tradicionales. Sin embargo, es importante reconocer la diferencia entre “préstamo de políticas” y “aprendizaje de políticas” como *procesos* o *medios* para introducir o implantar influencias externas en los sistemas educativos y el modo como se emplean aquí, como *modelos de mecanismos* para introducir efectos externos. Como tales, su importancia sobrepasa los procesos a los que representan, aunque hay que



apuntar que cualquiera de los otros mecanismos que se muestran en la figura 1 pueden utilizar estos procesos.

Una diferencia más clara entre los modelos “tradicionales” y aquellos asociados con la globalización es el abanico de socios que entran en la transacción. Tanto el “préstamo” como el “aprendizaje” involucran un abanico relativamente estrecho de socios en la relación. Se esperaría que éstos se restringieran a otros Estados-nación o a algún tipo de “comunidad política”. Mientras que el tamaño y la especificidad de esta comunidad puedan variar dependiendo de si la posible transferencia ocurre a nivel de régimen, de sector o de organización, es factible esperar que esté limitada por los intereses comunes existentes (como el término “comunidad política” implica). Como mínimo asume algún tipo de reconocimiento mutuo de las partes relevantes, pero en un primer momento, la relación global conlleva un trato algo más distante y anónimo.

La sexta dimensión se centra en el problema central del origen de la reforma; de nuevo en los modelos de préstamo y aprendizaje queda implícito que es el receptor (un término más neutral y menos emotivo que beneficiario o víctima), más que la parte externa, el que inicia la reforma. La posibilidad de reformas originadas externamente desafía esta opinión. Éste puede ser el punto adecuado en el cual sacar a relucir la cuestión de la diferencia entre globalización e “imperialismo” o “colonialismo”, ya que es bastante plausible sugerir que la diferencia entre globalización e imperialismo/colonización es que aquello que en su momento ocurría sólo en países del tercer mundo o países colonizados ahora ocurre en los Estados más poderosos, que antes eran los iniciadores y no los receptores de las presiones externas en sus políticas nacionales. Para resumirlo, la diferencia yace en que la globalización no es el resultado de la imposición de una determinada política por parte de un país a otro, posiblemente con el apoyo de una acción militar bilateral, sino un efecto construido de forma mucho más supranacional. El resultado puede ser algo diferente en cuanto a los países receptores se refiere –de hecho, como se ha sugerido antes, el objetivo de construir las organizaciones supranacionales no era debilitar o disipar el poder de los Estados poderosos, sino fortalecer su capacidad para responder de forma colectiva a fuerzas que ninguno de ellos podía controlar individualmente–, pero la naturaleza del proceso ha cambiado significativamente.

La séptima dimensión se llama “dimensión de poder”, por el desarrollo teórico de las formas de poder de Steven Lukes (Lukes, 1974). Para simplificarlo, Lukes argumenta que el poder se puede ejercer de tres formas distintas, que varían según su visibilidad y

su carácter explícito. La primera dimensión involucra el uso relativamente “visible” del poder superior y/o se ejerce a través de foros de toma de decisión claramente definidos. La segunda dimensión no gira alrededor de la política de toma de decisiones y enfatiza la importancia de la habilidad para ejercer el poder a través de la fijación de una agenda. La última dimensión de poder se centra en la capacidad para controlar las “reglas del juego”, los procesos a partir de los que se define y ejerce el poder. Estas formas de poder son cada vez menos evidentes y, en consecuencia, más difíciles de contrarrestar. El uso cada vez más frecuente de medios de poder menos directos es otra manifestación de la naturaleza cambiante de la relación entre los Estados. Gradualmente, es menos probable que se ejerza el poder sobre los Estados del Tercer Mundo de forma bilateral, en lugar de eso se ejerce gracias a una reestructuración de las reglas del juego organizada a nivel supranacional.

La última dimensión se centra en cómo el efecto sobre la educación es mediado por el cambio introducido externamente. Normalmente se asume que estos efectos son directos, es decir, se asume que las transferencias políticas afectarán al área política correspondiente. Sin embargo, si nos limitamos a los efectos externos supuestamente relacionados con la educación, pasaremos por alto muchos de los efectos más significativos de las influencias extranacionales sobre los sistemas educativos nacionales. Como ya se ha dicho antes, cuanto más nos limitemos en el nivel de las políticas públicas en educación (*education policies*) –o sea, en las políticas y prácticas que tienen una clara y directa relevancia sobre la política o la práctica educativa– más grande será el riesgo de que obviemos el nivel en el que se crea la agenda para estas políticas, el de la política educativa (*education politics*) (ver Dale, 1998a)<sup>5</sup>. Esto resulta cada vez más importante cuando el ámbito de posibles influencias externas se extiende geográficamente. Esta variable reconoce la posibilidad de efectos indirectos o implicados, además de los que se muestran de forma explícita. Es importante destacar que la naturaleza del efecto debe quedar registrada al nivel adecuado; no hay que asumir que para que un factor externo tenga un efecto sobre un sistema educativo deba estar necesariamente dirigido al sector educativo o a las organizaciones educativas. Por supuesto, éstas son extremadamente importantes; sin embargo, es crucial no olvidar las consecuencias de los cambios a nivel de régimen en las políticas y prácticas educativas.

---

<sup>5</sup> Nota del traductor: En lengua castellana el concepto de “política” tiene varias acepciones. En cambio, la lengua inglesa distingue claramente entre *policies* (programa concreto de acción adoptado por un gobierno) y *politics* (amplio abanico de actividades asociadas a la gobernanza de un país o de una área temática).

## **Una comparación de los mecanismos de transferencia de políticas**

Este artículo se centra en la reivindicación de la especificidad de la globalización como factor de influencia sobre la configuración de las políticas educativas nacionales. En una visión alternativa, Halpin y Troyna (1995) se refieren al “préstamo de políticas” como “una tendencia que se ha acelerado a medida que el camino hacia la “aldea global” se convertía en una realidad cada vez mayor” (304), mientras han sido crecientemente utilizadas las explicaciones agrupadas bajo la etiqueta de “aprendizaje de políticas” para explicar la aparente similitud de cambios políticos que tienen lugar casi simultáneamente en diferentes países (ver Bennett y Howlett, 1992). Las comparaciones se acercan y su valor potencial aumenta si se reconoce que todas las características de lo que antes hemos llamado efecto social y efecto cultural se modifican, se filtran, se canalizan, se interpretan y se seleccionan de entre todos los modelos de efecto externo que van a ser discutidos. Es decir, en ninguno de los casos a discutir se asume que el efecto externo sea tan compatible con las prácticas existentes, o impuesto de una forma tan abrumadora, como para que los efectos sociales y demás resulten insignificantes.

Esta última afirmación quizás sea la más difícil de sostener en el caso del primer mecanismo de transferencia de políticas a discutir, el préstamo. Aquí normalmente se suele asumir que existe algún nivel considerable de compatibilidad relevante entre los socios, el prestador y el prestado. La representación de lo que se considera un préstamo ciertamente sostiene la afirmación de compatibilidad; no solemos tomar prestado algo que no sabemos si podremos utilizar o necesitar o que no vamos a devolver. Y evidentemente tomar prestado implica tener un prestador. Pero la noción de préstamo puede dar lugar a interpretaciones erróneas. Bennett (1997) nos ofrece una lista de términos que describen con mayor precisión la naturaleza de la relación –imitación, emulación, copia–. La literatura sobre el préstamo de políticas educativas refleja algunas de las incertidumbres lanzadas por Bennett. Particularmente tiende a encontrar pruebas de préstamo bastante pobres. Como exponen Whitty *et al.* (1993), citando el trabajo de Whitty y Edwards acerca del alcance del préstamo de políticas entre Gran Bretaña y los EE.UU., en las iniciativas del City Technological College y la escuela Magnet, “... los creadores de política en ambos países trabajaban con marcos similares de referencia y producían iniciativas políticas paralelas, más que directamente tomar prestadas políticas uno del otro” (166). Los trabajos sobre préstamo de políticas son

bastante escépticos en cuanto a su éxito como estrategia, aunque existen algunas preguntas acerca de la naturaleza exacta del objetivo estratégico del préstamo de políticas. McLean (1995: 14), por ejemplo, afirma que éste simplifica el proceso político, lo pone fuera del alcance de opositores potenciales y los políticos lo utilizan para justificar intenciones de reforma predeterminadas. Halpin y Troyna (1995) también ponen énfasis en el uso del préstamo de políticas como forma de legitimación política, movida por la conveniencia política. Sin embargo, existen casos de préstamo de políticas directo. Peddie (1991) cita varios ejemplos de políticas copiadas directamente por Nueva Zelanda a Gran Bretaña (¡incluida la adopción directa de diseños de edificios escolares!). Más recientemente, varios países han mostrado interés por el sistema alemán de prácticas, mientras que Kappert (1997) describe los intentos de Nueva Zelanda para introducir elementos de los sistemas de calificación y acreditación inglés y escocés.

La cuestión no es, sin embargo, evaluar el préstamo de políticas como estrategia, sino compararlo con la globalización como mecanismo de introducción de influencias externas en los sistemas educativos nacionales. Como mecanismo de transferencia de políticas, las características principales del préstamo de políticas en términos de las variables señaladas anteriormente son que se lleva a cabo de forma *voluntaria* y *explícita*, y que su *punto de viabilidad es nacional*. Involucra *políticas particulares* que un país quiere *imitar, emular o copiar, bilateralmente*, de otro. Es el *producto de una decisión consciente* y es el *receptor* quien la inicia. Se esperaría que la naturaleza de sus efectos sobre la educación fuera *directa* y que éstos se limitaran al nivel sectorial u organizativo, o lo que es lo mismo, al nivel de la política educativa.

La cuestión del aprendizaje de políticas es algo más compleja y más instructiva. Para empezar, toma gran diversidad de formas. En una revisión muy útil de los ensayos sobre aprendizaje de políticas, Bennett y Howlett (1992: 289) concluyen que “el término absoluto *aprendizaje de políticas*... parece abarcar tres procesos muy complejos: aprendizaje sobre organizaciones, aprendizaje sobre programas y aprendizaje sobre políticas”. Un alcance tan extenso significa que es posible que alguna forma de aprendizaje de políticas se encuentre presente en algún mecanismo de transferencia de políticas. Este extenso alcance nos permite especificar más concretamente qué es lo que distingue a los mecanismos de la globalización de los mecanismos tradicionales. La “compatibilidad” del aprendizaje de políticas tanto con los mecanismos tradicionales como con los globales hace que examinar el modo en el que éste encaja en diferentes

contextos sea un método muy efectivo de comparación de los dos conjuntos de mecanismos. La mejor forma de ilustrar cómo llevar a cabo esta tarea es a través del ejemplo de un magnífico trabajo comparativo sobre aprendizaje de políticas, como es la edición completa de los escritos de Peter Hall acerca de la difusión de las ideas Keynesianas en diferentes países (Hall, 1989). Esto nos permite comparar la posición del aprendizaje de políticas en los mecanismos tradicionales y globales a través de cinco dimensiones claves; tal comparación nos permite alcanzar uno de los objetivos de este artículo, el de especificar los factores que distinguen y diferencian a los mecanismos tradicionales de los globales.

La primera variable a considerar es el punto de viabilidad. En su conclusión (ver especialmente: pp. 370-371 y figura 4.1) Hall argumenta que los factores que más afectaban a la recepción de las ideas Keynesianas eran su viabilidad económica (su supuesta habilidad para resolver los problemas económicos del momento), su viabilidad política (su afinidad con los objetivos e intereses vigentes del partido gobernante y las connotaciones que esas ideas pudieran adquirir en la arena política) y, especialmente, su “viabilidad administrativa”: “hasta qué punto las nuevas ideas encajan con la línea administrativa establecida por los que toman las decisiones y la capacidad del Estado para implementar esas ideas” (Hall, 1989: 371). El énfasis, aquí, se sitúa completamente en el Estado-nación como punto de viabilidad. El elemento clave de la globalización es la disminución del Estado-nación como punto de viabilidad final de determinados tipos de políticas. Con ello, la globalización asume que la viabilidad de una política se prueba a nivel supranacional. Más que demostrar su compatibilidad con las estructuras y prácticas estatales y nacionales existentes, las políticas deben demostrar su compatibilidad con las expectativas supranacionales. En ciertas áreas políticas, por tanto, el ajuste se lleva a cabo en dirección totalmente opuesta a la requerida por las políticas Keynesianas de los años ‘30 y ‘40 –aunque, por supuesto, el proceso utilizado para ello puede que siga siendo el que hemos descrito como “aprendizaje”–. En referencia a las variables que hemos destacado anteriormente, podemos ver que el aprendizaje de políticas en el modo tradicional era básicamente voluntario; el propósito del libro de Hall es explicar por qué algunos países decidieron adoptar el Keynesianismo y otros no, y con ello asume un gran nivel de voluntarismo. Como mostraremos en este artículo, los mecanismos de la globalización tienden a no utilizar ese voluntarismo.

La segunda variable importante aquí es la dimensión de poder a través de la que se logra alcanzar el objetivo deseado. El caso del Keynesianismo se basa claramente en la decisión consciente; los países implicados parecen haber tenido opciones “reales” de elección, aunque la aplicación de la política Keynesiana en algunos países tuvo un claro efecto sobre la ampliación de la agenda internacional. Puede que los medios por los que el aprendizaje de políticas ha ayudado a adecuar los mecanismos globalizadores de transferencia de políticas sean más implícitos y se mantengan a distancia, para ser alcanzados a través de la definición de la agenda o de las reglas de juego.

En el caso del origen de la iniciativa de cambio de política, todos los países que adoptaron la política Keynesiana, o rechazaron hacerlo, básicamente iniciaron los cambios ellos mismos, en lugar de esperar a que un Estado o un cuerpo supranacional se los “prestara” formalmente (aunque eso no significa que el hecho de que otros países adoptaran o rechazaran las ideas no influyera en las decisiones de algunos Estados). Por el contrario, una característica dominante de los mecanismos de la globalización es que se originan fuera del país receptor (aunque podría darse el caso de que el país en cuestión haya creado a la organización que inicia la transferencia o influye en ella y la haya alentado a iniciar esas políticas). Hay que apuntar que aunque la metáfora “préstamo-prestador” no sea del todo adecuada, sigue siendo posible y útil distinguir entre las categorías de “aprendizaje de políticas” y “enseñanza política”. Algunos de los mecanismos que se discuten abajo muestran una orientación “de enseñanza” clara y a menudo explícita.

Las diferencias más notables se encuentran en la esfera del aprendizaje de políticas y en la naturaleza de los partidos involucrados. Como Bennett y Howlett (1992) apuntaron, todo el trabajo en aprendizaje de políticas que ellos consideran “... sólo llega a programas y a instrumentos... y no significa la adopción de nuevos objetivos políticos” (287). El trabajo de Peter Hall es la excepción a esta regla. Hall reconoce la posibilidad de que el aprendizaje de políticas se extienda a objetivos políticos y a instrumentos políticos –y las circunstancias en las que considera que esto puede ocurrir son de gran importancia para la cuestión que estamos tratando aquí–. Bennett y Howlett resumen la posición de Hall diciendo que éste asocia ‘la política normal’ o la creación de políticas con el aprendizaje sobre instrumentos, mientras que el aprendizaje sobre objetivos políticos sólo tiene lugar en circunstancias especiales asociadas con cambios en los ‘paradigmas políticos’ o cambios en el conjunto dominante de ideas políticas que dan forma al discurso en el ‘proceso de creación política’ (Bennett y Howlett, 1992). Según

el autor, la globalización induce precisamente este cambio de paradigma en las suposiciones sobre la creación de política nacional. Esencialmente, la globalización deja algunos asuntos fuera del control de los Estados-nación y esto requiere cambios de paradigma en las formas de su respuesta política. Una de las consecuencias de este proceso es la consecución de un nuevo “acuerdo” estatal, que se ha descrito como el “acuerdo estatal competitivo-contractual” (ver Dale y Robertson, 1997b); a través de este cambio, la competitividad internacional se convierte en el criterio principal a la hora de crear políticas de Estado y el contractualismo en la base dominante de la línea administrativa y las capacidades estructurales.

Este desarrollo, aunque indirecto, es una consecuencia extremadamente importante de la globalización. Consecuencia más directa y más inmediatamente relevante es el desarrollo de respuestas *supranacionales* a los problemas comunes de los Estados en un contexto globalizado. Esto representa la última gran dimensión diferencial entre los mecanismos de influencia política globalizadores y los tradicionales. Como hemos apuntado antes, lo que distingue a la globalización del imperialismo y el colonialismo es su carácter supranacional; no se origina en un país determinado, ni la impone una nación sobre otra, sino que lo hacen las organizaciones supranacionales, aunque éstas estén dominadas por el mismo grupo de naciones que previamente utilizaban los mecanismos bilaterales por separado.

Las diferentes formas que estos procesos toman, constituyen la base de estos mecanismos de transferencia de políticas e influencia modulados por la globalización, especialmente las variaciones de “gobernanza sin Gobierno”, que se van a discutir a continuación. Antes, sin embargo, quisiera resumir brevemente las implicaciones de las comparaciones de la posición ocupada por el aprendizaje de políticas en los mecanismos tradicionales y globalizadores. Lo que distingue a los mecanismos de la globalización es el punto de viabilidad extranacional, su utilización de formas menos directas de poder, el hecho de que se inician de forma externa y no interna y de que su alcance, como resultado del cambio de paradigma provocado por la globalización, se extiende tanto a objetivos políticos como a procesos políticos.

El primer mecanismo de transferencia de políticas que discutiremos es el denominado “armonización”. Éste se basa prácticamente en el modelo de la Unión Europea. Este desarrollo en sí mismo se podría considerar una forma de cambio de paradigma. Como sostiene Brigitte Unger en un artículo que examina el efecto de convergencia de la UE, la instauración de un cambio político tan importante como la UE requiere el tipo de

estímulos que aporta la globalización para inducir cambios en los Estados, donde “cuanto más afecte el contenido político, el procedimiento o el resultado deseado al núcleo de las instituciones (políticas) y a los valores culturales que representan, más fuerte será la resistencia al cambio” (Unger, 1997: 107). El ejemplo de la UE también implica fijarnos en las diferentes formas regionales de globalización, aunque es importante reconocer que el mecanismo de armonización está prácticamente limitado a Europa. Grieco (1997) sugiere tres dimensiones para la comparación de lo que él llama “proceso de institucionalización” de las relaciones económicas entre países (y, por supuesto, en el caso de la UE las relaciones van más allá de la economía). Estas relaciones son: el “punto de internacionalización” (la “base legal organizativa de asociación”), “el alcance de la actividad” (el número de cuestiones cubiertas por los acuerdos regionales) y el “nivel de autoridad institucional” (que se refiere al nivel de responsabilidad conjunta de los gobiernos nacionales respecto a las actividades comunes) (Grieco, 1997: 165). Como enfatiza Grieco, en todas estas dimensiones, la región asiática está relativamente subdesarrollada en comparación con América y especialmente con Europa. Para los objetivos de este artículo, esto nos sirve para enfatizar la heterogeneidad de los mecanismos producidos por la globalización.

De todos modos, el tema que nos ocupa es la integración europea, que oficialmente denominamos “armonización”. La cuestión clave es que este proceso requiere que todos los Estados miembro cedan y compartan algunas de sus capacidades de creación de políticas nacionales con la organización regional. El mecanismo de armonización funciona mediante el proceso de acuerdo colectivo, que posiblemente sea su variable definitoria más importante. El caso extremo de armonización (o casi de toda forma de globalización) es la unión monetaria o UME (Unión Monetaria Europea). Unger (1997:106) hace referencia a ella:

‘La convergencia al estilo de Maastrich’ impone deliberadamente una serie de criterios de convergencia a los países que quieren entrar en el club de la moneda... [donde] la convergencia no es el resultado de una copia de la tecnología o de fuerzas de mercado, sino el resultado de formas políticas y obligaciones colectivas.

Todavía no está claro si se conseguirá la unión monetaria o si se establecerá un patrón para la armonización. Según Unger no. Sin embargo, Mann (1996: 122) opina:



Europa es fundamentalmente una agencia de planificación económica... La UE no ha pasado a tratar relaciones de clase o de ningún otro grupo, como la regulación de las relaciones laborales, del orden público, la religión, el estado del bienestar, aunque el punto en el que bienestar y mercado laboral se unen en la política educativa nacional, está activo.

Unger (1997: 122) sugiere, sobre la base de la comparación de 14 campos políticos, que:

La liberalización del mercado financiero, las amenazas de deslocalización de las multinacionales, la difusión de ideologías políticas y las leyes de armonización de la UE son los principales factores que afectan a las políticas económicas nacionales [europeas]. De éstas, la competición estatal por la ubicación de empresas parece ser más importante para la convergencia que las leyes de armonización de la UE. Imitar una ideología política parece más importante que las fuerzas de mercado.

Esta es una lista muy interesante, especialmente por la forma en la que clasifica a los mecanismos de cambio más “impositivos” y más “cooperativos”.

El siguiente mecanismo de transferencia de políticas, la diseminación, difiere de la armonización básicamente en el proceso, en la iniciación y en la magnitud de las dimensiones de poder. El mejor ejemplo aquí lo encontramos en el trabajo de organizaciones supranacionales como la OCDE. La estrategia principal de trabajo de la OCDE consiste en establecer una agenda. La mayoría de sus documentos principales están enfocados a llevar a los Estados miembro hacia unas determinadas direcciones futuras en una amplia variedad de campos políticos. También cabe apuntar que el trabajo de la OCDE influye en los tres niveles cruciales que acabamos de mencionar: régimen, sector y organización. El sector educativo ha atraído un interés especial, cosa poco usual, y el alcance sectorial y organizativo del modo en el que la OCDE aborda el tema educativo queda claramente expuesto en una historia sobre la implicación de la organización con la educación escrita por un miembro de su Secretaría de Educación (ver Papadopoulos, 1994). Papadopoulos (1994: 13) destaca que la influencia de la organización en las políticas nacionales:

Hay que buscarla en términos de “rol catalítico”, mediante un proceso cuyo punto de partida consiste en identificar los principales problemas que una nueva política representa para el horizonte educativo, y que quizás necesiten una atención prioritaria por parte de los países. Estos problemas suelen ir por delante de las ideas y de los desarrollos estatales efectivos... Estos problemas se agrupan dentro de una estructura, dando lugar a una serie de preguntas sobre la creación de políticas. La mitad del trabajo consiste en llegar a una exposición convincente de esos problemas y cuestiones, de por qué y cómo surgen, y de sus implicaciones.

El libro concluye diciendo:

La agenda educativa de los años ‘90 es novedosa y emocionante... queda por ver si los Estados miembro podrán estar a la altura del desafío. Ciertamente, la experiencia de los últimos 30 años... emplaza a la OCDE en una posición única para continuar su tarea de asistencia en este campo. (Papadopoulos, 1994: 195)

Un ejemplo clave de este mecanismo serían los intentos de la OCDE para desarrollar indicadores nacionales de y para los sistemas educativos (ver CERI, 1992) que van más allá de su función inicial de satisfacer la creciente demanda de más y mejor información sobre la calidad de la educación. Esto tiene implicaciones muy claras tanto para los objetivos como para los procesos de la política, algo que también queda claramente implícito en el proceso descrito por Papadopoulos. En ambos ejemplos encontramos un elemento de “convergencia política anticipatoria” o decreto de negación de ciertas políticas alrededor de una agenda con aprobación internacional.

La idea de “estandarización” se acerca mucho al trabajo de los “institucionalistas globales” (ver por ejemplo, Meyer *et al.*, 1992, 1997). Su argumento fundamental es el siguiente:

Muchas características de los Estados-nación contemporáneos derivan de modelos universales, contruidos y propagados a través de procesos globales culturales y asociativos. Estos modelos universales –que se han vuelto especialmente importantes a medida que el desarrollo cultural y organizativo de

la sociedad mundial se ha intensificado a un ritmo sin precedentes— definen y legitiman agendas de acción local, dando forma a las políticas y estructuras de los Estados-nación y otros actores locales y nacionales en prácticamente todos los dominios de la vida social racionalizada... La institucionalización de los modelos mundiales nos ayuda a explicar muchas características asombrosas de las sociedades contemporáneas, como el isomorfismo estructural frente a las enormes diferencias... (Meyer *et al.*, 1997: 144-145)

Para el tema de este artículo es relevante que el trabajo de Meyer *et al.* se haya concentrado especialmente en la expansión de una forma institucional particular de educación, a la que toma como ejemplo clave de la expansión del proyecto cultural occidental (este tema está tratado más extensamente en Dale, 1998a). Encontramos un ejemplo del alcance del isomorfismo educativo estudiando el currículum escolar, que según Meyer *et al.* (1992) muestra signos de estar convirtiéndose en un modelo común en todo el mundo. Esta afirmación y sus implicaciones no son tan alarmantes como puede parecer en un primer momento. Meyer *et al.* se centran en “categorías curriculares” y no en “lo que se enseña”. De hecho, consienten sin reparos en que “lo que se enseña” puede cambiar de país a país. Los procesos que describen ocurren principalmente a través del trabajo de organizaciones internacionales, especialmente aquellas con afiliación “abierta”, como las vinculadas con las Naciones Unidas. Esencialmente, estas organizaciones operan con el objetivo de provocar cambios políticos congruentes haciendo que, o asumiendo que, la adhesión a unos principios políticos particulares sea un requisito de afiliación al sector concreto de la comunidad internacional a la que representan. Como exponen Meyer *et al.* (1997):

Esencialmente, para entrar en el sistema, el candidato debe rellenar una solicitud (en las Naciones Unidas o cualquier otro cuerpo internacional) en la que manifieste de forma apropiada unas declaraciones formuladas sobre soberanía y control de la población y el territorio, acompañadas de unos objetivos y propósitos adecuados.

Pero esto no sólo puede comportar beneficios, especialmente para los países más pequeños y pobres, sino que aparentemente, según los institucionalistas globales, no se

pueden considerar Estados reales aquellos que no se ajustan a estas características definitorias de modernidad.

Sin embargo, los procesos mediante los cuales el isomorfismo global se manifiesta no son claros. Dos representantes de este enfoque muestran dos maneras de “promover la atención hacia las normas internacionales” –útiles tanto para los países menos desarrollados como para los más desarrollados–. La “presión”, mediante la imposición de costes de infracción, y el uso de las normas como “recursos” que refuerzan el papel ya asignado a los actores (Strang y Chang, 1993: 244). Esto, sin embargo, parece algo *ad hoc*, aunque no sea tan adecuado para este artículo como la tipología de Lukes, a la que nos podemos subsumir claramente. Aun así, el artículo de Strang y Chang resulta útil al indicar que las organizaciones internacionales (en este caso la OIT) pueden aplicar “normas progresivas” a la vez que “equilibran” a países desarrollados con países en vías de desarrollo. El estudio de Finnemore sobre la forma en la que la UNESCO extiende la idea de política científica nacional (1993) nos propone otro ejemplo que nos da pistas sobre el proceso (aunque no de forma explícita). Ella se refiere a este proceso concretamente como “la enseñanza de normas” por parte de las organizaciones internacionales. Específicamente, opina que:

La UNESCO “ha enseñado” a los Estados el valor y utilidad de la organización de la política científica y que ésta es “el reflejo de una nueva norma (que establece que la coordinación y gestión de las ciencias son tareas obligadas en un Estado moderno y que una burocracia política científica con unas ciertas características bien especificadas es la forma apropiada de llevar a cabo estas tareas) elaborada en el seno de la comunidad internacional. (Finnemore, 1993: 466)

Prueba del éxito de esta política prescriptiva es el buen resultado que dio en el Congo, que entonces sólo contaba con nueve científicos con trabajos en investigación y desarrollo, mientras que en Sudán “... los oficiales de la UNESCO tuvieron problemas para encontrar científicos cualificados suficientes para elaborar una propuesta de nuevo cuerpo político científico, ya no hablemos de personal para llevarla a cabo” (Finnemore, 1993: 591). La estandarización, por tanto, presenta claramente algunas de las características cruciales de los efectos de la globalización –se extiende a objetivos políticos, tiene un punto de viabilidad externo y es un cuerpo supranacional externo el

que la inicia; sin embargo, emplea un abanico de dimensiones de poder menor y menos asertivo—.

El siguiente tipo de mecanismo es el llamado “instalación de interdependencia”. Su punto de partida es la noción de “patrimonio común de la humanidad” (Sousa Santos, 1995: 264-265). La característica que define a este mecanismo es que su fuerza motora es la preocupación por los *problemas* (el medioambiente, los derechos humanos, la paz) que se extienden más allá del alcance de cualquier Estado-nación y por los procesos y las políticas internacionales o multinacionales. Este hecho lo diferencia en distintas dimensiones de los otros mecanismos discutidos aquí. Su alcance está mucho más centrado en objetivos políticos, es más, en el propósito de la política nacional. Se inicia en lo que definimos vagamente como “sociedad civil global” (aunque se podría dar algo más de forma al concepto desarrollando la idea de “Política Mundial” basada en el trabajo de Organizaciones no gubernamentales –ver Boli y Thomas, 1997–). Opera de abajo hacia arriba y puede perseguir sus objetivos solamente a través de la persuasión. Otra característica crucial de este mecanismo es que no cuenta con ningún punto de viabilidad efectivo (como resulta empíricamente evidente por los resultados nulos de las cumbres ambientales mundiales y otras). En consecuencia, cabe esperar que sus efectos sobre la educación sean relativamente directos y se centren en niveles sectoriales o, más probablemente, organizativos, en los que las posibilidades del mecanismo para establecer una agenda pueden ser efectivas al máximo.

El último mecanismo a considerar, la “imposición”, es el que probablemente viene primero a la mente de la gente cuando se habla de globalización. A pesar de la atención que hemos prestado a la diversidad de mecanismos de la globalización, los comentarios anteriormente citados de Unger acerca de la mayor efectividad de las amenazas de las multinacionales sobre la armonización de la UE nos alertan sobre la importancia continua de la imposición. Como el mecanismo de imposición ya ha sido ampliamente discutido, no será necesario describirlo ni siquiera esquemáticamente como hemos hecho con los otros mecanismos menos familiares. Los amplios parámetros y ejemplos de imposición, como el ajuste estructural y el efecto palanca de las empresas transnacionales, están extensamente documentados en los estudios sobre globalización. Sin embargo, siendo el objetivo principal de este artículo indicar la diversidad de los mecanismos de la globalización, resulta útil señalar las dos dimensiones en las que la imposición difiere de forma más significativa de los otros mecanismos: es el único mecanismo capaz de obligar a los países receptores a adoptar determinadas políticas y

es el único que no necesita apoyarse en ninguna forma de aprendizaje, persuasión o cooperación para llevar a cabo los cambios deseados.

## **Conclusión**

La intención de este artículo ha sido abrir la caja negra de los mecanismos mediante los que la globalización afecta a las políticas nacionales. Con ello, pretendía demostrar las diferencias cualitativas implicadas en el término globalización y extender la comprensión de sus consecuencias diversas. Desarrollando y elaborando la tipología, hemos indicado cinco dimensiones clave en las que los mecanismos asociados con la globalización difieren significativamente de los mecanismos típicos “tradicionales” de transferencia de políticas. Éstas son: el alcance de estos mecanismos (incluyendo tanto objetivos políticos como procesos políticos), el punto de viabilidad, el método de poder empleado mediante el mecanismo, el origen del cambio político y la naturaleza de las partes respecto al intercambio. En general, esto demuestra la necesidad de desglosar el concepto genérico de globalización en una serie de dimensiones distintas con el objetivo de entender de forma adecuada su naturaleza y consecuencias y actuar al respecto. Específicamente en el campo de la educación se ha argumentado que los efectos de la globalización son en su mayoría indirectos, resultado de posturas adoptadas por los Estados-nación como respuesta a la globalización más que el efecto directo de ésta. Hemos considerado dos posibles excepciones. La visión del “institucionalismo global”, según la cual los modelos universales de instituciones políticas nos llevan a una convergencia de las categorías que los Estados utilizan para organizar y definir sus asuntos, nos parece correcta en un sentido formal, pero carente de resultados efectivos y demostrables en los Estados individuales. Además, hemos sugerido la posibilidad de que “el patrimonio común de la humanidad” pueda llegar paulatinamente a tener un efecto directo en la educación, a nivel organizativo, sin la mediación de los Estados.

CARACTERÍSTICAS DE LOS MECANISMOS DE EFECTO	MECANISMOS DE EFECTOS EXTERNOS							
	PRÉSTAMO	APRENDIZAJE		ARMONIZACIÓN	DISEMINACIÓN	ESTANDARIZACIÓN	INSTALACIÓN DE INTERDEPENDENCIA	IMPOSICIÓN
		NORMAL	PARADIGMÁTICO					
<b>NATURALEZA DE LA RELACIÓN</b>	Voluntaria	Voluntaria	Formalmente voluntaria	Formalmente voluntaria	Formalmente voluntaria	Formalmente voluntaria	Voluntaria	Obligatoria
<b>CARÁCTER EXPLÍCITO DEL PROCESO</b>	Explícita	Cambia	Cambia	Explícita	Explícita	Bastante implícita	Explícita	Explícita
<b>ALCANCE</b>	Proceso político particular	Proceso político de parámetros reconocidos	Proceso político y objetivos políticos	Políticas múltiples	Políticas múltiples	Políticas múltiples	Objetivos políticos	Objetivos políticos concretos
<b>PUNTO DE VIABILIDAD</b>	Nacional	Nacional	Externo	Organización regional	Externa/ nacional	Foros internacionales	Patrimonio común de la humanidad	Organización internacional
<b>PROCESO</b>	Préstamo / imitación	“aprendizaje”	“enseñanza”	Acuerdo colectivo	Persuasión / fijación de un plan	Condición de afiliación	Persuasión	Ventaja
<b>PARTES INVOLUCRADAS</b>	Bilateral	Bilateral/ internacional	Internacional	Multinacional	Internacional	Multinacional	De abajo hacia arriba global	Multinacional
<b>ORIGEN DE LA REFORMA</b>	Destinatario	Comunidad política nacional	Modelo internacional	Miembros de un colectivo	Cuerpo supranacional	Comunidad internacional	ONGs, sociedad civil global	Cuerpo supranacional
<b>DIMENSIÓN DE PODER</b>	Decisión consciente	Decisión consciente	Fijación de un plan/ reglas del juego	Decisión consciente	Fijación de un plan	Reglas del juego	Fijación de un plan	Las tres dimensiones
<b>NATURALEZA DEL EFECTO SOBRE LA EDUCACIÓN</b>	Directa (en el sector o organización)	Cambia	Cambia	Régimen y sector implicados	Sector directo	Relación directa entre régimen y sector	Indirecta – régimen directo -organización	Régimen indirecto
<b>EJEMPLO DE LA EDUCACIÓN</b>	Scotvec en Nueva Zelanda	La teoría del capital humano, 1960	Incremento del coste de la educación para el educado	Tratado de Maastrich	OCDE/ actividad CERI (ver papadapoulos, 1992)	Política científica de la UNESCO Declaración de los derechos humanos de la ONU	Materiales del currículum verde	Préstamos para la educación del Banco Mundial

FIGURA 1. UNA TIPOLOGÍA DE LOS MECANISMOS DE EFECTOS EXTERNOS EN LA POLÍTICA EDUCATIVA.

## REFERENCIAS:

- BENNETT, C., J. (1997) "Understanding ripple effects: The cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability", *Governance* 10 (3): 213-233.
- and HOWLETT, M. (1992) "The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change", *Policy Sciences* 25: 275-294.
- BOLI, J. and THOMAS, G., M. (1997) "World culture in the World polity: A century of international non-governmental organizations", *American Sociological Review* 62: 171-190.
- CERI- CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION (1992) *The OECD International Education Indicators: A Framework for Analysis*. Paris: OECD.
- CERNY, P. (1997) "Paradoxes of the competition state: The dynamics of political globalization", *Government and Opposition* 32 (2): 251-274.
- DALE, R. (1991) "International Comparisons or a 'Societal Approach' for New Zealand?". Paper presented to New Zealand Planning Council Seminar on Education Models from Overseas. Wellington.
- . (1998a) "Globalisation and national education policy", *Educational Theory* (forthcoming).
- . (1998b) "Comparative education through globalisation", in: J. Schriewer (ed.), *Discourse Formation in Comparative Education*. Berlin: Peter Lang.
- and ROBERTSON, S. (1997a) "Resiting the nation, reshaping the state, in: M. Olssen and K. Morris-Matthews (eds) *Education Policy in New Zealand*. Palmerston North: Dunmore, 209-227.
- . and ROBERTSON, S. (1997b) "The contours and consequences of the competitive/contractualist state settlement. Unpublished Paper, University of Auckland School of Education.
- FINNEMORE, M. (1993) "International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy", *International Organization* 47 (4): 565-597.
- GRIECO, J. (1997) "Systematic sources of variation in regional institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas", in: E. O. Mansfield and H. V. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press, 164-185.



- HABERMAS, J. (1996) "The European nation-state –its achievements and its limits. On the past and future of sovereignty and citizenship", in: G. Balakrishnan (ed. ), *Mapping the Nation*. London: Verso, 281-294.
- HALL, P., A. (ed. ) (1989) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- HALPIN, D. and TROYNA, B. (1995) "The politics of education policy borrowing, *Comparative Education* 31(3): 303-310.
- HOFSTEDE, G. (1994) "Management scientists are human", *Management Science* 40 (1): 4-13.
- KAPPERT, P. (1997) "Educational Utopia? The New Zealand Standards Approach Considered in the Light of the German Experience in Vocational Training". Unpublished PhD thesis, Victoria University of Wellington.
- LUKES, S. (1974) *Power: a Radical View*. London: Macmillan.
- MANN, M. (1996) Nation-states in Europe and other continents: Diversifying, developing, not dying, in: G. Balakrishnan (ed.) *Mapping the Nation*. London: Verso, 295-316.
- MAURICE, M., SELLIER, F. and SILVESTRE, J.,P. (1984), *Social Foundations of Industrial Power*. Cambridge: MIT Press.
- MCLEAN, M. (1995) *Educational Traditions Compared*. London: David Fulton.
- MEYER, J., W., BOLI, J., THOMAS, G., M. and RAMIREZ, F. (1997) "World society and the nation-state, *American Journal of Sociology* 103 (1): 144-181.
- KAMENS, D. and BENAVIDES, A. (1992) *School Knowledge for the Masses: World Models and National Primary Curricular Categories in the Twentieth Century*. London: Falmer.
- PAPADOPOULOS, G., A. (1994) *Education 1960- 1990: The OECD Perspective*. Paris: OECD.
- PEDDIE, R. (1991) "Comparative Studies in education: Lessons for New Zealand? Paper presented to New Zealand Planning Council Seminar, Education Models from Overseas Wellington.
- REICH, R. (1992) *The Work of Nations* (New York: Vintage).
- ROSENAU, J. (ed. ) (1992) *Governance Without Government: order and change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SOUZA SANTOS, B. (1995) *Towards a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. London: Routledge.

STRANG, D. and CHANG, P., M., Y. (1993) "The International Labor Organization and the welfare state: institutional effects on national welfare spending, 1960-1980", *International Organization* 47 (2): 235-262.

UNGER, B. (1997) "Limits of convergence and globalization, in: S. D. Gupta (ed. ) *The Political Economy of Globalization*. Boston: Kluwer, 99-127.

WHITTY, G., EDWARDS, T. and GEWIRTZ, S. (1993) *Specialisation and Choice in Urban Education*. London: Routledge.

WILLIAMSON, J. (1993) Democracy and the 'Washington Consensus', *World Development*, 21 (8): 1329- 1336.

## **BLOQUE II: ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA AGENDA EDUCATIVA GLOBAL**

## EL MULTILATERALISMO EDUCATIVO Y EL (DES)ORDEN MUNDIAL\*

Karen Mundy

La mayor parte de los educadores y científicos de la educación de hoy son muy conscientes de las fuerzas globales que afectan a su trabajo –ya sea en términos del creciente énfasis en la tecnología y la información dentro de las aulas, el agresivo discurso popular que insiste en preparar a niños y naciones para una economía de la información internacional competitiva, o los problemas derivados de la creciente diversidad nacional y étnica de la población estudiantil–. Puede que sea sintomático de nuestro tiempo que este aumento de la dimensión global de los problemas educativos nacionales no se haya visto acompañado de un interés por la cooperación entre naciones<sup>6</sup>. Esta falta de atención resulta realmente notoria si tenemos en cuenta el creciente interés por el potencial del multilateralismo y los organismos internacionales como armas para mitigar los procesos de globalización y redirigirlos hacia un orden mundial más humano<sup>7</sup>.

Este artículo resume una tradición de 20 años de investigación en cooperación educativa internacional por parte de académicos de la educación comparada. Su punto de partida primordial, sin embargo, no es la educación comparada, un campo donde los académicos todavía no se han comprometido a realizar la necesaria y exhaustiva reevaluación de los organismos educativos internacionales. Hasta la fecha, la investigación de la educación comparada sobre los organismos internacionales ha seguido, en general, tres líneas de argumentación. Estudios de caso históricos de organizaciones individuales han sugerido que los “problemas” del multilateralismo

---

\* Mundy, K. (1998), "Educational Multilateralism and World (Dis)Order." *Comparative Education Review*(42): 448-478.

<sup>6</sup> De forma contraria a períodos anteriores de elevada conciencia internacional, como en las épocas anterior y posterior a la Primera Guerra Mundial y la Segunda posguerra Mundial, donde los educadores reclamaron con bastante insistencia la necesidad de formas de cooperación internacional más elaboradas respecto a la educación.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, la nueva revista *Global Governance*, publicada por Lyanne Rienner y el Consejo Académico de las Naciones Unidas; J. Rosenau, "Governance, Order and Change in World Politics", en: *Governance without Government*, ed. J. Rosenau y E.O. Czempiel (Nueva York, Cambridge University Press, 1992), pp. 1-29; Comisión de Gobernabilidad Global, *Our Global Neighborhood* (Nueva York, Oxford University Press, 1995); *Issues on Global Governance: Papers Written for the Comisión on Global Governance* (Nueva York: Oxford University Press, 1995); R. Falk, *On Human Governance: Toward a New Global Politics* (Cambridge Mass.: Polity, 1995); y, D. Archibugi y D. Helds (eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. (Cambridge, Mass.: Polito, 1995). Incluso los neomarxistas han empezado a defender la necesidad de instituciones de Gobernabilidad Global si queremos que la expansión de la economía mundial esté subordinada a objetivos sociales y humanos. Ver, por ejemplo, R. Cox, "The crisis in World Order and the Challenge to International Organization", *Cooperation and Conflict* 29, n° 2 (1992): 99-113; J. Peck y A. Tickell, "Searching for a New Institutional Fix: The After-Fordist Crisis and the Global-Local disorder", en: *Post-Fordism: A Reader*, ed. A. Amin (Oxford: Blackwell, 1994), pp. 280-315; y C. Leys, *The rise and fall of development theory* (Londres: James Curry, 1996), p. 195.

educativo yacen en la propia estructura y dirección de los organismos en sí mismos<sup>8</sup>. Por el contrario, los análisis neomarxistas han considerado las políticas y las prácticas de desarrollo educativo de los organismos multilaterales, principalmente, como instrumentos del neoimperialismo occidental<sup>9</sup>. Finalmente, los informes de institucionalistas mundiales han recalcado el papel de los organismos internacionales para construir una cultura mundial caracterizada por políticas educativas nacionales homogéneas vinculadas con ideales “modernos” sobre la nación y el ciudadano<sup>10</sup>. A diferencia de los informes antimarxistas, estos trabajos han guardado silencio respecto a los conflictos y contradicciones que acompañan a la expansión global de estos ideales y prácticas. En general, ninguno de estos análisis presta demasiada atención a las distintas formas que ha tomado el multilateralismo educativo desde 1945, ni a los cambios que ha experimentado con el tiempo.

La caída del orden mundial establecido en 1945, la intensificación de la globalización iniciada en los años ‘80 y el efecto que estos dos desarrollos han tenido sobre las instituciones colectivas para promover el bienestar nacional e internacional sugieren la necesidad de una reevaluación crítica del papel de los organismos internacionales en la educación<sup>11</sup>. Este artículo pone los cimientos para la reflexión crítica sobre la importancia del multilateralismo educativo en el contexto de los modelos evolutivos de poder y desigualdad en un sistema mundial que cambia a gran velocidad. Explica como el multilateralismo educativo ha respondido y contribuido a una más amplia

<sup>8</sup> P. Jones, *International Policies for Third World Education: UNESCO, Literacy and Development* (Londres y Nueva York: Routledge, 1998), y, *World Bank financing of Education: Lending, Learning and Development* (Londres: Routledge, 1992).

<sup>9</sup> Los enfoques neomarxistas no prestan demasiada atención a las fundaciones de bienestar social de los organismos internacionales y raramente se fijan en organizaciones como la UNICEF o la UNESCO. Entre los trabajos principales encontramos “Servitude of the Mind? Education, Dependency and Neoliberalism” de P. Altbach, *Teachers, College Record* 79, n° 2 (1977): 187-203; “Comparative Education and World System Analysis” de R. Arno, *Comparative Education Review* 24, n° 1 (Febrero 1980): 48-62; “International Institutions and the Educational Policy: A Review of Education Sector Policy” de M. Carnoy, *Prospects* 10, n° 3 (1980): 265-83; *Aid for Education: The Political Economy of International Cooperation in Educational Development* de H. Weiler, Centro de Investigación de Desarrollo Internacional (CIDI), Informe Manuscrito (Ottawa, IDRC, 1983); “Donor Agencies and Third World Educational Development, 1945-1985” de E. Berman, en: *Emergent Issues in Education: Comparative Perspective*, ed. R. Arno et al. (Buffalo: State University of New York Press, 1990), pp. 57-74. Encontramos una crítica importante a los argumentos neomarxistas en “Aid and Educational Development: Rhetoric and Reality”, *Comparative Education* 17, n° 2 (1981): 117-25.

<sup>10</sup> Los institucionalistas mundiales tienden a desmarcarse de las cuestiones de poder y conflicto y se mantienen en silencio por lo que respecta a las diferencias significativas entre el trabajo educativo de las distintas organizaciones internacionales. Ver “Prescribing National Educational Policies: The Role of International Organizations”, de C. McNeely, en: *Comparative Education Review* 39, n° 4 (Noviembre 1995): 483-507; “WorldWide Educational Convergence through International Organizations” de C. McNeely y Y. K. Cha, en: *Educational Policy Analysis Archive* (Electrónico), Vol. 2, n° 14 (1994); “Educational Ideology and the World Educational Revolution, 1950-1970” de R. Fiala y A. Landford, en: *Comparative Education Review* 31, n° 3 (agosto 1987): 315-32; y “Global Patterns of Educational Institutionalization” de F. Ramírez y J. Boli, en: *Institutional Structure: Constituting the State, the Society and the Individual*, ed. J. Thomas et al. (Beverly Hills, California: Sage, 1987), pp. 150-72. Para una evaluación, ver “Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology’s Institutionalism” de M. Finnermore, en: *International Organization* 10, n° 2 (1996): 325-47. En un repaso reciente a su trabajo, J. Meyer et al. sugieren algunas de las tensiones o contradicciones fundamentales en el orden mundial cultural (“World Society and the Nation State”, ver *American Journal of Sociology* 103, n° 1 (1997): 144-81).

<sup>11</sup> Está floreciendo rápidamente la literatura sobre la actual ruptura del “orden mundial”. Ver, por ejemplo, *World Orders, Old and New* de Noam Chomsky (New York, Columbia University Press, 1994); *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War* de H. Holm y G. Sorensen (Boulder, Colorado: Westview, 1995); y *A New World Order? Global Transformations in the Late Twentieth Century* de D. A. Smith y J. Borocz (Westport, Connecticut: Greenwood, 1995).

reordenación de las reformas internacionales políticas, económicas y sociales desde 1975<sup>12</sup>. Para hacerlo, revisaré la historia del multilateralismo educativo vinculado con una interpretación del orden mundial del siglo XX sacada de los trabajos de los teóricos críticos de las relaciones internacionales.

## **Multilateralismo educativo, teoría crítica y orden mundial en el siglo XX**

Los expertos de las relaciones internacionales hace tiempo que se han fijado en la rápida expansión del multilateralismo formal –definido como “... una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados basándose en los principios generales de conducta”– como una de las características más distintivas del sistema interestatal de la post-guerra<sup>13</sup>. Muchos han argumentado que los organismos multilaterales formales, como las Naciones Unidas o las instituciones de Bretton-Woods, el Fondo Monetario Internacional [FMI] y el Banco Mundial, actuaron como mecanismos institucionales cruciales en la construcción de una relativa estabilidad política y prosperidad económica después de la Segunda Guerra Mundial<sup>14</sup>.

Este artículo se basa en el trabajo de los expertos en teoría crítica para construir un marco que nos ayude a comprender los cambios en las relaciones internacionales. Su enfoque comienza con una exploración histórica de cómo los sucesivos órdenes internacionales han evolucionado a través de un juego dialéctico entre tres conjuntos diferentes, aunque interconectados, de relaciones: la evolución de un sistema capitalista global, las relaciones de poder entre los Estados y el desarrollo histórico de fuerzas sociales y relaciones de poder dentro de lo que Robert Cox llama “Complejos Estado/Sociedad”<sup>15</sup>. Este marco histórico global es a su vez utilizado para comprender a las instituciones multilaterales de posguerra no sólo como simples instrumentos

---

<sup>12</sup> El concepto de “orden mundial”, como R. Falk apuntó hace dos décadas, sugiere una disposición de las relaciones con un propósito, dentro del cual se ha establecido algún patrón de estabilidad a nivel internacional (“Containing Approaches to World Order”, en: *Towards a Just World Order*, ed. R. Falk, S. Kim y S. Mendlowitz [Boulder, Colorado: Westview, 1982], pp. 146-74). De forma casi invariable, su estudio se ha ceñido a las cuestiones normativas inseparables de la identificación de los actores y las dinámicas del propio orden mundial. Ver también Rosenau, “Governance, Order and Change in World Politics”.

<sup>13</sup> J. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization* 46, n° 3 (1992): 571. Esta revista se centra en los organismos multilaterales formales, un componente primordial del multilateralismo.

<sup>14</sup> Los debates políticos sobre el modo en que los organismos internacionales contribuyen al orden mundial se pueden encontrar en la revista *International Organization*. Encontramos una colección de artículos centrales del tema en *The Politics of Global Governance* de P. Diehl (ed). (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1996).

<sup>15</sup> R. Cox, “Social Forces, states and World Orders: Beyond International Relations Theory”, *Milennium* 10, n° 2 (1981): 126-55. Otros trabajos de Cox incluyen: *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of the History* (New York: Columbia University Press, 1987), “Multilateralism and World Order”, *Review of International Studies* 18 (1992): 161-80, y “The Global Political Economy and Social Choice”, en: *The New Era of Global Competition: State, Policy and Market Power*, ed. D. Drache y M. Gertler (Montreal: McGill-Queens University Press, 1992), pp. 335-50.

controlados por los Estados-nación, sino, de forma más amplia, como áreas donde los Estados y otras fuerzas sociales continúan luchando y construyendo la forma y el significado del orden mundial<sup>16</sup>.

La teoría crítica de las relaciones internacionales surge del trabajo de Antonio Gramsci sobre la construcción de los compromisos sociales en las sociedades capitalistas de inicios del siglo XX, para explorar la estabilidad relativa y el potencial de cambio a través de diferentes períodos históricos. Gramsci defendía que la base de la estabilidad se podía encontrar en los procesos de mediación entre el capital y la sociedad civil, que incluían el desarrollo de ideologías e instituciones de consenso. Demostró cómo el Estado europeo moderno había empezado a utilizar formas consensuadas más que coercitivas para mediar entre los intereses de diversas clases, un enfoque que incluía la construcción de nociones de ciudadanía e identidad nacional, popularizando el tema del progreso nacional, reforzando las instituciones públicas e institucionalizando los derechos civiles y políticos de la democracia liberal<sup>17</sup>. Los teóricos críticos posteriores razonaron que la construcción de tal consenso (o como Gramsci lo llamaba: “Hegemonía”) también contenía una tendencia inherente hacia el desafío y el cambio<sup>18</sup>. De este modo, la extensión de los derechos y el desarrollo de instituciones públicas abrieron un espacio político característico, una “sociedad civil” en expansión<sup>19</sup>. En este nuevo espacio político yace el potencial para el desarrollo de unas fuerzas sociales poderosas cuyas demandas podrían escalar más allá de los derechos políticos y civiles para incluir una redistribución más fundamental de los recursos.

Los patrones nacionales de compromiso y desafío siempre han tenido una dimensión internacional, en tanto que las relaciones sociales nacionales han quedado fijadas en un sistema económico mundial altamente integrador<sup>20</sup>. Los teóricos críticos de las relaciones internacionales, sin embargo, se centran en el modo único en el que estos patrones de compromiso social nacional fueron estabilizados dentro del orden mundial

---

<sup>16</sup> Además del trabajo de Cox, están: S. Gill, *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (Cambridge University Press, 1993); C. Murphy, *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850* (Cambridge, Massachusetts: Polity, 1994); y A. Linklater, “The Achievements of Critical Theory”, en: *International Theory: positivism and beyond*, ed. S. Smith et al. (Nueva York, Cambridge University Press, 1996), pp. 279-300.

<sup>17</sup> A. Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks, 1929-1935*, editado y traducido por Q. Hoare y G. N. Smith (Londres; Lawrence y Wishart, 1971).

<sup>18</sup> De ahí viene la noción de contrahegemonía. El informe de la teoría crítica reciente más influyente sobre el espacio político abierto por las instituciones consensuadas es la *Theory of Communicative Action* de J. Habermas, Vol. 1 (Boston: Beacon, 1984).

<sup>19</sup> Con el término “sociedad civil”, Gramsci se refiere a un espacio político característico y a las instituciones colectivas creadas como parte del desarrollo del Estado capitalista democrático del siglo XX. La sociedad civil es la arena donde la hegemonía se construye y a la vez se desafía; es el reino de la ideología y de la asociación voluntaria.

<sup>20</sup> I. Wallerstein, *The Politics of the World Economy: The states, the movements, and the civilizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984); F. Braudel, *The Structures of Everyday Life: The limits of the possible*, Vol. 1, *Civilization and Capitalism, 15<sup>th</sup>-18<sup>th</sup> centuries*, traducido por Sian Reynolds (1979; reimpresso, Nueva York: Harper & Row, 1981).

de posguerra gracias a formas intencionadas de cooperación intergubernamental, particularmente la creación de instituciones multilaterales. También nos muestran como las fuerzas sociales contrahegemónicas emergieron a nivel transnacional y jugaron un papel en la evolución de este nuevo multilateralismo. Dentro de este contexto, los teóricos críticos se desmarcan de las tesis clásicas de las relaciones internacionales de posguerra que colocaban a la política de la guerra fría y a la hegemonía de los Estados Unidos en el centro. Aunque estos seguían siendo factores importantes para dar forma al orden de la posguerra, los teóricos críticos de las relaciones internacionales se propusieron explorar el modo en que el multilateralismo de posguerra suministró un espacio político distintivo, donde se negociaba, construía y a veces se desafiaba un orden mundial “imaginario”<sup>21</sup>.

Estas ideas básicas se pueden utilizar para explorar la evolución del multilateralismo educativo desde 1945 como producto del orden mundial de posguerra, donde la consolidación del Estado de Bienestar Keynesiano en Occidente llegó a ir explícitamente vinculado con el desarrollo de un sistema interestatal y económico mundial estable y liberal. Las estructuras centrales del multilateralismo de posguerra – las Naciones Unidas y las Instituciones de Bretton Woods– apoyaron la estabilización, expansión y posterior integración de una economía capitalista mundial. Su trabajo también estaba vinculado con el proyecto de la guerra fría de incorporar naciones en vías de desarrollo a la sociedad Occidental. Como se ha apuntado ya, estas instituciones fomentaron un modelo de desarrollo nacional que ponía énfasis en la modernización. Al mismo tiempo, sin embargo, también alentaban el desarrollo basado en el compromiso social alcanzado por las sociedades occidentales; un compromiso que acentuaba la intervención estatal en el bienestar social nacional y la creación de sistemas educativos nacionales. Sus programas y actividades ayudaron a extender la noción de derechos, y a menudo se relacionaban con ideales y expectativas más amplias sobre la redistribución a nivel global. Por ese motivo describo a estas instituciones como parte de un régimen limitado de “multilateralismo redistributivo”. Por supuesto, existían amplias contradicciones entre las ideologías de igualdad y redistribución existentes dentro de las instituciones multilaterales y los compromisos de las naciones occidentales.

---

<sup>21</sup> C. Murphy y E. Augelli ven a los organismos multilaterales como componentes de una sociedad civil internacional emergente, definida como “el reino de las instituciones internacionales, que incluye normas y prácticas informales de los oficiales estatales y los ciudadanos individuales que operan entre fronteras, regímenes internacionales creados por acuerdos explícitos entre los Estados, organizaciones internacionales no gubernamentales, y agencias intergubernamentales formales” (“International Institutions, Decolonization and Development”, *International Political Science Review* 14, n° 1 (1993): 76). Ver también: Murphy, *International Organization and Industrial Change*.



Difundiendo las nuevas nociones de redistribución y derechos y ayudando a crear nuevos actores en los Estados-nación, las instituciones multilaterales de posguerra construyeron nuevos espacios políticos dentro de los cuales, con el tiempo, las fuerzas sociales rivales acabarían uniéndose para exigir alternativas.

Las formas primerizas de “multilateralismo redistributivo” sufrieron una primera etapa de grandes desafíos en los años ‘70, incitadas por las demandas crecientes del Tercer Mundo de un nuevo orden mundial y por los rápidos cambios en el sistema económico mundial. Las instituciones multilaterales respondieron con el desarrollo de enfoques alternativos al “multilateralismo redistributivo”, algunos de los cuales se centraban en acabar con la pobreza mientras que otros, más radicales, prometían un derecho global. Aunque estas alternativas se mantuvieron muy restringidas, como refleja la limitada cantidad de nuevos recursos y nuevos modelos en el trabajo de desarrollo educativo de los organismos multilaterales, también tuvieron importantes consecuencias.

La erosión del orden mundial de posguerra, a partir de mediados de los años ‘70, representó un desafío todavía mayor para el multilateralismo educativo. En esa época, los drásticos cambios globales en la naturaleza de la producción y el intercambio ayudaron a socavar los compromisos sociales recogidos en el Estado de Bienestar Keynesiano del mundo capitalista avanzado. También provocó la fragmentación del Tercer Mundo y la marginalización económica de muchos países en vías de desarrollo. De entre los numerosos cambios en el multilateralismo y las relaciones interestatales de aquella época, los más importantes para el multilateralismo educativo son: (1) el recorte de los fondos para las formas “redistributivas” de multilateralismo, en un paso que fue casi paralelo al desmantelamiento de las instituciones de bienestar social y a la introducción de las visiones neoliberales de política pública —el neoliberalismo defiende la desregulación y la apertura de los mercados nacionales al comercio y a la competitividad y acentúa el uso de mecanismos de mercado en el suministro de los servicios públicos mientras exige la limitación del papel del Estado—; (2) el refuerzo de formas “disciplinarias” de cooperación internacional, o sea, las que apoyan la contención de demandas nacionales de programas sociales, tipificadas tanto por los programas de ajuste estructural del FMI/Banco Mundial como por la difusión de la visión neoliberal de la política pública a través de organizaciones multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); (3) la aparición de formas “defensivas” de multilateralismo con el objetivo de promover la competitividad de bloques de países industrializados avanzados —por ejemplo: la

OCDE, la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA); estas instituciones son exclusivas y no universales, y contienen mandatos mucho más limitados para la promoción de la seguridad social, la igualdad y el bienestar común que las instituciones multilaterales de posguerra de la ONU.

### **El orden mundial de posguerra (de 1945 hasta mediados de los años '70)**

El final de la Segunda Guerra Mundial marcó el nacimiento de un período relativamente estable en todo el Mundo, especialmente en los Estados capitalistas avanzados de occidente. También marcó el crecimiento de los organismos multilaterales internacionales con mandatos destinados a la preservación de este orden y a la cooperación educativa como foco importante de las actividades multilaterales. J. G. Ruggie describe este período como “capitalismo incrustado”, porque la apuesta liberal de expandir los mercados como base del progreso pasó a estar incrustada en las instituciones multilaterales y nacionales que buscaban el equilibrio y la estabilidad del mercado por sí mismo<sup>22</sup>. A nivel nacional, la era de posguerra fue testimonio de la ascensión del Estado de Bienestar Keynesiano, que garantizaba trabajo a jornada completa con ingresos elevados y seguridad social mediante la rápida expansión de la producción y el consumo. A nivel internacional, se formaron una serie de instituciones multilaterales cuyo objetivo era amortiguar las fluctuaciones económicas, suministrar paz y seguridad y difundir la visión liberal y modernizadora del desarrollo nacional.

En muchos sentidos, estos marcos internacionales consensuados surgieron como una alternativa defensiva al modelo comunista de redistribución nacional e internacional consolidado en la Unión Soviética y en los países del Este. Aun así, los acuerdos internacionales como la Carta Atlántica y la Carta de las Naciones Unidas, con objetivos que incluyen el “trabajo a jornada completa” y la “seguridad social”, dejan claro que la formación de instituciones multilaterales de posguerra se remonta a la época de auge de los derechos sociales y del bienestar en Occidente durante la primera mitad del siglo XX<sup>23</sup>. Las disposiciones multilaterales de posguerra eran características

---

<sup>22</sup> J. G. Ruggie, “International Regimes, Transactions and Changes: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, en: *International Regimes*, ed. Stephen R. Krasner (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 1983), pp. 125-231.

<sup>23</sup> La Carta Atlántica, que firmaron Franklin D. Roosevelt y Winston Churchill el 14 de Agosto de 1941, exigía “... que todos los Estados tuvieran acceso en partes iguales al comercio del Mundo...” y “... la máxima colaboración entre Naciones... con el objeto de asegurar... mejores estándares laborales, avance económico y seguridad social”. Los firmantes de la Carta de la ONU accedieron a trabajar para “... unos mejores estándares de vida, empleo a jornada completa y condiciones de progreso económico y social y desarrollo”, así como para encontrar soluciones cooperativas para “... los problemas internacionales económicos, sociales,

por la forma en que supeditaban los objetivos de seguridad y paz tanto a la expansión de una economía mundial liberal y estable como al desarrollo de una seguridad social y unas instituciones de bienestar nacionales<sup>24</sup>. Los Estados Unidos jugaron un papel central, aunque ambiguo, en este proceso, no actuando simplemente como el tradicional poder hegemónico militar y económico, sino también como el partidario de un consenso internacional entre los Estados occidentales respecto a la naturaleza y las partes constituyentes del orden mundial<sup>25</sup>.

La evolución del multilateralismo educativo reflejó los patrones y las contradicciones que surgieron dentro de esta nueva formulación de seguridad y orden mundial. En los días que siguieron a la victoria aliada, los gobiernos y los actores no gubernamentales convergieron alrededor de la idea de que la educación debía ser una cuestión clave para la organización internacional<sup>26</sup>. El apoyo al multilateralismo educativo surgió de distintas direcciones, y entre el núcleo de poderes Aliados se lo consideraba como la clave para la reconstrucción del sistema interestatal después de la guerra mediante la *desnazificación* y el desarrollo técnico y científico de Europa<sup>27</sup>. Asimismo, los países menos desarrollados defendían que el multilateralismo era crucial para la “igualación” internacional, posición que apoyaban también los representantes soviéticos<sup>28</sup>. Un ruidoso grupo de educadores y organizaciones no gubernamentales predominantemente americanas veían a la cooperación internacional en educación como una base esencial

---

de salud y relacionados; y de cooperación educativa y cultural internacional”. World Peace Foundation, *United Nations in the Making: Basic Documents* (Boston: Fundación por la Paz Mundial, 1945).

<sup>24</sup> Para una exploración más completa de los fondos de bienestar social del multilateralismo de posguerra, ver, entre otros, D. H. Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1993), pp.212-215; A. Noel y J. P. Therien, “From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid”, *International Organization* 49, n° 3 (1995): 523-553; G. J. Ikenberry, “A World Economy Restored: Expert consensus and the Anglo-American Potwar Settlement”, *International Organization* 46, n° 1 (1992): 289-321.

<sup>25</sup> Nunca se ha llegado a estudiar a fondo el papel anómalo que jugaron los Estados Unidos a la hora de respaldar formalmente una visión del orden mundial que incluía empleo a jornada completa, seguridad social y derechos de bienestar. Los trabajos de neorrealistas y neomarxistas dejan bastante de lado esta cuestión.

<sup>26</sup> La idea de un cuerpo internacional para la cooperación educativa y cultural no era, por supuesto, nueva. Ya en 1910 los actores no gubernamentales la habían sugerido, y eso había llevado a la creación del *International Bureau of Education* (IBE) y del IICI bajo la Liga de las Naciones. Ambas instituciones en un principio se centraban en el intercambio educativo. Sobre la historia previa a 1945 de la cooperación educativa, ver P. Rosello, *Forerunners of the International Bureau of Education* (Londres: Evans Brothers, 1944); y J. Kolasa, *International Intellectual Cooperation: The League Experience and the beginnings of Unesco* (Varsovia: Zadlak Narodowy im. Ossolinskich, 1962).

<sup>27</sup> La cuestión de la reconstrucción educativa de posguerra se convirtió en un tema de discusión en Londres a principios de los años ‘40, dando pie a un Congreso de Ministros de la Educación Aliados. Su trabajo llevó a la redacción de un borrador de una propuesta para la organización de la educación en las Naciones Unidas. La noción se incluyó en las propuestas Dumbarton Oaks y quedó reflejada en el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas. Sobre la formación de la UNESCO, ver F. R. Cowell, “Planning the Organization of Unesco, 1942-1948”, *Journal of World History* 10, n° 1 (1966): 210-36; P. J. Sewell, “UNESCO: Pluralism Rampant”, en: *Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, ed. R. Cox y H. Jacobsen (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1973) pp. 139-68; y, *UNESCO and World Politics* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1975); W. H. C. Laves y C. A. Thompson, *UNESCO: Purpose, Progress and Prospects* (Bloomington: Indiana University Press, 1975); y Jones, *International Policies for Third World Education* (n° 3 arriba), pp. 6-27.

<sup>28</sup> Jones y otros apuntan que los delegados de Brasil, China y Venezuela estaban entre los defensores más activos de la formación de un cuerpo internacional para la cooperación educativa y cultural en el Congreso Fundacional de las Naciones Unidas en San Francisco.

para una sociedad internacional pacífica, democrática y civilizada<sup>29</sup>. En este punto recibían el apoyo de los franceses, que querían que El Instituto Internacional de Cooperación Intelectual (IICI) de la Liga de las Naciones continuara en marcha<sup>30</sup>.

Al final, después de las negociaciones que tuvieron lugar entre 1942 y 1946, surgió la Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas (UNESCO), una agencia especializada de la ONU gobernada autónomamente por una Asamblea General de delegados de los países miembro y una junta ejecutiva de representantes designados pero independientes políticamente<sup>31</sup>. La financiación de la organización iba a ir a cargo de pagos de los países miembro, y el mandato de la UNESCO debía promover un amplio abanico de relaciones intelectuales y educativas globales mediante la responsabilidad respecto a cinco áreas temáticas: educación, cultura (incluyendo bibliotecas, museos y bellas artes), ciencia, ciencia social y comunicación de masas. En cada área, la UNESCO debía actuar como un campo para el debate intergubernamental, un espacio de información veraz, un cuerpo regulador o establecedor de normas, un suministrador de servicios y programas para los Estados miembro, y un apoyo de los enlaces e intercambios no gubernamentales –todo, hay que añadir, con un presupuesto que jamás superó al de una universidad mediana–<sup>32</sup>.

Durante los años ‘50, la UNESCO y otras instituciones multilaterales de posguerra se enfrentaron a una profunda crisis respecto a su futuro papel. Muchas de estas instituciones, especialmente las Naciones Unidas y sus organizaciones especializadas, tienen mandatos que contienen nociones universales de derechos sociales, civiles, políticos, económicos y redistributivos (incluido el derecho a la educación)<sup>33</sup>. Por lo tanto, la constitución de la UNESCO la compromete a promover “el bienestar común de la humanidad” además del derecho universal a la educación. Pero, en aquel momento, la

---

<sup>29</sup> Para un informe histórico de la implicación de los organismos no gubernamentales de los Estados Unidos en la formación de la UNESCO, ver L. Camery, “American Backgrounds of Unesco” (Doctorado. Universidad de Stanford, 1949). En Canadá, ver L. Goldthorpe, “Reluctant Internationalism: Canadian Approaches to Unesco, 1946-1987” (Doctorado Universidad de Toronto, 1991).

<sup>30</sup> El portavoz por la organización educativa internacional en el Congreso Fundacional de la ONU era Henri Bonnet, miembro de la Delegación francesa y antiguo director del IICI.

<sup>31</sup> La Asamblea General, donde cada miembro tiene un voto, toma las decisiones importantes. La junta ejecutiva gobierna la organización en los periodos entre asambleas generales. Al principio, la junta estaba formada por representantes “independientes” designados por la Asamblea General. Pero a medida que la Guerra Fría fue empeorando en los años ‘50, los Estados miembro empezaron a designar representantes políticos para la junta. Una agencia especializada como la UNESCO es relativamente autónoma, aunque debe rendir cuentas al Consejo Económico y Social de la ONU y trabajar de acuerdo con la filosofía de las resoluciones tomadas por el Consejo Principal.

<sup>32</sup> Jones, *International Policies for Third World Education*, p. 37.

<sup>33</sup> Ver el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas y Lumsdaine (nº. 19 arriba), pp. 212-15. Los artículos de acuerdo del Banco Mundial mencionan elevar los estándares de vida y el desarrollo pero no hablan de la redistribución, la equidad o la pobreza. El derecho a la educación se incluyó en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, que proclama que: “Todo el mundo tiene derecho a la educación, que la educación debe de ser gratuita, por lo menos a nivel elemental y fundamental”. El Congreso Internacional de Educación Pública patrocinado por la UNESCO en 1951 y la Oficina Internacional de Educación adoptaron unánimemente la postura de la declaración respecto a la educación obligatoria.

decisión de los Estados Unidos de canalizar los recursos para la reconstrucción de la posguerra de manera bilateral con el Plan Marshall recortó de forma drástica el presupuesto de las agencias especializadas de la ONU como la UNESCO. La decisión de los Estados Unidos también señaló la rápida politización de las Naciones Unidas a medida que las tensiones entre Oriente y Occidente se intensificaban. La brecha entre el amplio mandato de la UNESCO y su presupuesto limitado y entre el universalismo formal de su mandato y los intereses cada vez más divergentes de sus naciones miembro desestabilizó profundamente a la organización. Estas tensiones tuvieron dos consecuencias clave. Primero, la implicación de actores no gubernamentales –que habían jugado un papel clave en la creación de muchas de las agencias especializadas de la ONU y en la defensa de la inclusión de objetivos de bienestar social en la Carta de las Naciones Unidas– pronto quedaría desplazada por un compromiso principal con los Estados y Gobiernos<sup>34</sup>. Segundo, a medida que la organización se vio cada vez más vinculada con la política de los sistemas interestatales, el apoyo a los esfuerzos más prácticos de planificación educativa regional y nacional se situó en el centro de sus actividades.

Este énfasis en el desarrollo de sistemas y planes educativos nacionales aumentó con la financiación repentina a gran escala del “multilateralismo redistributivo” de los años ‘50. En esta década, los representantes del Gobierno de los Estados Unidos estaban convencidos de que el Tercer Mundo era la clave para la expansión de la economía liberal mundial y la contención del comunismo, y por eso la financiación del desarrollo internacional se convirtió en el foco de las tentativas para integrar a las naciones postcoloniales dentro del orden mundial occidental<sup>35</sup>. Las naciones europeas siguieron el ejemplo americano rápidamente, al menos en parte para ocuparse de la erosión de sus imperios coloniales. A principios de los años ‘60, casi todos los países de la OCDE habían abierto programas bilaterales de “asistencia al desarrollo” e incrementado la financiación de las instituciones multilaterales<sup>36</sup>. El Banco Mundial había desviado la

---

<sup>34</sup> Sobre el rol de la sociedad civil en la formación de las Naciones Unidas, ver Lumsdaine, pp. 212-15. Sobre la falta de compromiso del trabajo de la UNESCO con los actores no gubernamentales, ver Jones, *International Policies for Third World Education*.

<sup>35</sup> R. Wood, *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1986); C. Murphy y E. Augelli, *America's Quest for Supremacy and the Third World* (Londres: Pinter, 1988). La expresión más famosa de la posición americana se encuentra en el punto 4 del discurso inaugural del presidente Truman en 1949 (ver Wood), que prometía incrementar la asistencia técnica a los países en vías de desarrollo y vinculaba dicha asistencia con la contención del comunismo y con los futuros beneficios económicos de la expansión del comercio mundial. Subsecuentemente, los Estados Unidos apoyaron la apertura, en 1949, de una oficina de asistencia técnica en la ONU, el Programa de Asistencia Técnica.

<sup>36</sup> H. W. Arndt, *Economic Development: The History of an Idea* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), pp. 63-66; Word; Lumsdaine.

mayor parte de sus préstamos al mundo en desarrollo, mientras que la rápida expansión de los donativos voluntarios a las Naciones Unidas había provocado que cuatro de cada cinco dólares de la ONU se gastaran en desarrollo internacional<sup>37</sup>.

La historia de los primeros años de la UNESCO ilustra como los ideales de un multilateralismo redistributivo basado en los derechos implícitos en la Carta de la ONU y en los mandatos de sus agencias especializadas se transformaron en un enfoque práctico, a menudo técnico, del desarrollo nacional y de la modernización gracias a esa explosión repentina de financiación al desarrollo internacional canalizada por vía multilateral y bilateral. Durante la primera década, la UNESCO había apoyado el desarrollo de una sociedad civil internacional mediante la asistencia de numerosas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la educación, la ciencia y la cultura, y había trabajado con organizaciones de profesores y escuelas asociadas. Su junta ejecutiva estaba formada por profesionales e intelectuales, no diplomáticos. Pero en los años '60, abandonó este modo de operar. La junta ejecutiva se reconstituyó en un comité de representantes de los Estados miembro, marcado por las rivalidades de la guerra fría. El foco en la cooperación intelectual disminuyó en relación con nuevos programas de apoyo de la expansión de la educación nacional y la planificación educativa<sup>38</sup>. En 1958, la Asamblea General de la UNESCO instó a la Secretaría para realizar una encuesta de necesidades educativas en los países en vías de desarrollo. En 1960, la Asamblea declaró que la educación iba a ser la mayor preocupación de la UNESCO<sup>39</sup>. Siguió una serie de congresos regionales en los que se establecieron objetivos para la expansión educativa junto con propuestas sobre la necesidad de aumentar la asistencia internacional<sup>40</sup>. La UNESCO se había convertido en el mediador principal entre las demandas de financiación educativa de los países en vías de desarrollo y los recursos para el desarrollo ahora disponibles para los Gobiernos Occidentales a través de las Naciones Unidas, los programas bilaterales de ayuda y el Banco Mundial.

---

<sup>37</sup> K. Lee, "A Neo-Gramscian Approach to International Organizations: An Expanded Analysis of Current Reforms to the UN Development activities", en: *Boundaries in Question*, ed. J. MacMillan y A. Linklater (Nueva York: St. Martin's 1995), pp. 144-62, esp., pp. 153. Estos fondos se canalizaban a través del Fondo Especial de las Naciones Unidas (creado en 1958) y del Programa de Asistencia Técnica de la ONU, que más tarde se consolidaría como Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en 1965. También se canalizaban directamente hacia las agencias especializadas de la ONU como UNICEF, a través de contribuciones voluntarias de los Estados miembro.

<sup>38</sup> Jones, *International Policies for Third World Education* (n. 3 arriba), p. 114.

<sup>39</sup> Sewell, *UNESCO and World Politics* (n. 22 arriba), pp. 219-21.

<sup>40</sup> Karachi en Asia, 1960; Addis Abeba en África, 1961; Santiago en Latinoamérica, 1962. También se celebraron congresos sobre educación obligatoria en Bombay (1952) y el Cairo (1955), de donde surgieron las primeras demandas al Banco Mundial de financiación para la educación.

En este rol de mediador, la UNESCO representó y ayudó a definir las necesidades educativas del Tercer Mundo. Jugó un importante papel en la construcción de una elaborada ideología sobre las relaciones entre educación y desarrollo económico, ayudando a popularizar la emergente investigación en economía de la educación y vinculando sus nuevas actividades de desarrollo educativo con el entusiasmo occidental por la expansión educativa<sup>41</sup>. Durante los años '60, la UNESCO también se convirtió en el punto nodal para la implicación de otras organizaciones internacionales en educación. Se firmaron acuerdos cooperativos con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 1961 y con el Banco Mundial en 1964, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) accedió a financiar el Programa Experimental de Alfabetización Mundial en 1965. En 1963 la UNESCO inició su trabajo en estadísticas educativas internacionales y auspició la formación del semiautónomo Instituto Internacional de Planificación Educativa<sup>42</sup>. Además, la UNESCO creó en 1964 una unidad especial dedicada a la financiación y planificación educativa. Cada vez más, el compromiso fundacional de la UNESCO con la educación como derecho básico universal se iba imbricando más profundamente en el lenguaje de la planificación nacional y la modernización económica<sup>43</sup>.

El rápido aumento de los recursos para la asistencia educativa (ver Tabla 1) reforzó la autoridad de la UNESCO y extendió su tarea, permitiendo a la organización ir más allá de las tensiones entre Oriente y Occidente y de las restricciones de su limitado presupuesto<sup>44</sup>. Aun así, estos recursos también enmarcaron el enfoque educativo de la UNESCO en los discursos y prácticas más amplias del desarrollo internacional, donde la promesa de derechos universales y redistribuciones globales se interpretaba y escenificaba de formas muy limitadas y específicas<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Muchas fuentes contribuyeron a la elaboración de esa ideología, quizás incluso de modo más significativo que la UNESCO. Entre las más relevantes se encuentra el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que jugó un papel clave a la hora de estimular los debates sobre desarrollo educativo entre donantes bilaterales (ver los informes anuales del CAD entre 1968, 1969 y 1972). Cox también destaca las siguientes: los economistas de la educación de EE.UU.; Fundaciones americanas como Ford, Rockefeller y Carnegie (que arbitró un proyecto educativo valorado en unos 26 millones de dólares en 1996); y el Congreso sobre Crecimiento Económico e Inversión en la Educación que la OCDE convocó en Washington en octubre de 1961, que vio la primera formulación de la educación como parte de una "espiral ascendente virtuosa" que vincula el crecimiento económico, las demandas educativas, las oportunidades y la igualdad. R. Cox, "Education for Development", en: *The Global Partnership: International Agencies and Economic Development*, ed. Richard Gardner y Max F. Millikan (Nueva York: Praeger, 1968), pp. 310-31. Ver también G. Papadopoulos, *Education, 1960-1990: The OCDE perspective* (París: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, 1994); M. Carnoy, "Education and Economic Development: The First Generation", *Economic Development and Cultural Change* 25, suppl. (enero 1977): 428-48.

<sup>42</sup> Los dos programas estaban financiados por el Banco Mundial. La Fundación Ford también financió al Instituto Internacional de Planificación Educativa.

<sup>43</sup> Sewell, *UNESCO and World Politics*; Cox, "Education for Development"; Jones, *International Policies for Third World Education*, p. 116.

<sup>44</sup> Sewell, *UNESCO and World Politics*; y "UNESCO: Pluralism Rampant" (n. 22 arriba).

<sup>45</sup> Sobre la forma en que los discursos y las prácticas del régimen de desarrollo internacional reconstituyeron nociones de derechos y necesidades en países menos desarrollados, ver A. Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of*

Algunas de estas limitaciones se pueden observar en el fracaso de la UNESCO para conseguir donantes que dirigieran los recursos hacia sus causas claves: la alfabetización y la educación pública para todos. La asistencia internacional al desarrollo en educación de los años '60 y principios de los '70 permaneció básicamente centrada en educación secundaria, profesional y superior en campos directamente vinculados con la modernización económica. La asistencia, además, se continuó dirigiendo principalmente a temas de formación y habilidades a través de programas de ayuda bilaterales, que permanecían vinculados con los bienes y servicios de los donantes occidentales<sup>46</sup>. Aun más, los países de la OCDE continuaron prefiriendo los canales bilaterales para ayudar al desarrollo, lo que les permitía separar a la asistencia de las negociaciones más amplias entre Norte y Sur sobre las instituciones del orden mundial, al mismo tiempo que la supeditaban a sus propios servicios nacionales y a sus intereses geopolíticos<sup>47</sup>.

La forma en que la UNESCO enmarcó sus propios objetivos y propósitos en educación sugiere unas limitaciones aún mayores. La UNESCO fue adoptando cada vez más un enfoque técnico/planificador de multilateralismo educativo. Definía los problemas educativos utilizando a la escuela occidental como prototipo y construía los objetivos de asistencia educativa sobre la base de la provisión de planificación científica “de arriba a abajo” y de los recursos financieros. Aun más, la organización cargó la responsabilidad de la educación para todos al umbral de la “voluntad política nacional”, un marco que a su vez se burlaba de la noción de derechos redistributivos globales y justificaba el énfasis de la UNESCO en los sistemas educativos nacionales<sup>48</sup>. Un enfoque así era paralelo a un régimen de desarrollo más amplio, donde los problemas de bienestar global y seguridad humana se veían esencialmente como cuestiones de modernización

---

*the Third World* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1995); J. Ferguson, *The Anti-politics Machine: “Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho”* (1991; reedición, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994); F. Cooper y R. Packard, eds., *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1997).

<sup>46</sup> OCDE, *Development Cooperation: Annual Report of the Development Assistance Committee* (París: OCDE, 1972), pp. 130-31; Banco Mundial, *Education Sector Policy Paper* (Washington, D.C.; Banco Mundial, 1980), p. 74; K. King, *Aid and Education in the Development World* (Londres: Longman, UK, 1991); Arndt (n. 31 arriba), p. 66.

<sup>47</sup> Wood (n. 30 arriba); Cox, “Education for Development”; Lee (n. 32 arriba); M. Marchand, “The political economy of North-South Relations”, en: *Political Economy in the Changing World Order*, ed. R. Stubbs y G. Underhill (Toronto: McClelland y Stewart, 1994), pp. 289-301. La resistencia de Occidente a tomar más decisiones inclusivas dentro del orden mundial quedó patente con la decisión de abrir la Asociación para el Desarrollo Internacional (ADI) bajo los auspicios del Banco Mundial, dominado por Occidente, en lugar de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas llevaron la voz cantante en este asunto. Por ello, Ruggie concluye que las Naciones Unidas no deseaban ver organizaciones internacionales con poderes independientes extensivos, mientras que su limitado apoyo por el desarrollo reflejaba el patrón truncado de las medidas de seguridad social establecidas bajo el Nuevo Trato. Ruggie, “Multilateralism” (n. 8 arriba), p. 592.

<sup>48</sup> De este modo la UNESCO ignoró esfuerzos para construir las bases políticas y sociales de la educación —como por ejemplo a través de la promoción del trabajo de los profesores y de los sindicatos de profesores, y la construcción de relaciones a través de sectores no gubernamentales—. M. Finnemore apunta a un patrón similar en la evolución del trabajo de la UNESCO en política científica, que pasó de la promoción de la cooperación científica transnacional no gubernamental a la difusión de modelos estatales de planificación científica nacional (“International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Science Politic”, *International Organization* 47, n° 4 [1993]: 565-97).



económica nacional, que se podían arreglar gracias a la disposición de formas técnicas y despolitizadas de conocimiento experto occidental y a una transferencia más limitada de capital y tecnología hacia el Sur<sup>49</sup>. El resultado del trabajo de la UNESCO, como han sugerido investigaciones recientes, fue la expansión de un modelo educativo que fijaba el aprendizaje dentro de una ideología de modernización económica dirigida por el Estado y vinculada con el concepto de productividad individual y ciudadanía nacional<sup>50</sup>. Los límites del enfoque apolítico, centrado en el Estado-nación, y científico-técnico de la UNESCO hacia el multilateralismo educativo reflejaban las grandes restricciones y limitaciones de la implicación occidental en “el multilateralismo redistributivo” durante la posguerra. Estas limitaciones han provocado que muchos expertos en educación comparada concluyan que las actividades de desarrollo educativo como eje del multilateralismo educativo de posguerra no eran más que un modo de incorporar a las nuevas naciones independientes dentro del orden mundial occidental<sup>51</sup>. De todos modos, la historia de los organismos multilaterales en los años ‘70 sugiere que estas instituciones también construían un nuevo espacio político dentro del cual los países del Tercer Mundo podían reformular demandas radicales a los Estados occidentales.

### **El auge de las necesidades básicas (finales de 1960, principios de 1980)**

A mediados de los años ‘60, surgió un contramovimiento formado por las naciones del Tercer Mundo dentro de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, espoleado en parte por la pérdida paulatina de participación en el comercio mundial y apoyado por modelos socialistas y comunistas de desarrollo nacional. Las demandas del Tercer Mundo cristalizaron finalmente alrededor de una imagen alternativa de las relaciones internacionales y del orden mundial. Incorporando la crítica estructuralista de Raul Prebisch y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, los países menos desarrollados argumentaron que las relaciones económicas desiguales y explotadoras entre el Norte y el Sur eran la base del subdesarrollo. Comenzando por la formación del Grupo de los 77 en 1964, y culminando en la resolución de la Asamblea General de la ONU de 1974 por “un nuevo orden económico internacional”, los países en vías de desarrollo pusieron sobre la mesa una serie de demandas radicales. Entre

---

<sup>49</sup> Arndt; Escobar; Ferguson.

<sup>50</sup> McNeely (n. 5 arriba); McNeely y Cha (n. 5 arriba); Fiala y Landford (n. 5 arriba); Ramírez y Boli (n. 5 arriba).

<sup>51</sup> Altbach (n. 4 arriba); Arnove (n. 4 arriba); M. Carnoy, *Education as Cultural Imperialism* (Nueva York: D. McKay, 1974).

ellas se encontraban nuevos mecanismos de regulación económica internacional (en particular, para asegurar la estabilidad de los precios de las mercancías y el acceso del comercio de los países en vías de desarrollo a los mercados del primer mundo); la redistribución directa de la riqueza global entre el Norte y el Sur; el traspaso de la toma de decisiones económicas globales a las instituciones más democráticas de las Naciones Unidas<sup>52</sup>.

Aunque pocos miembros de la OCDE mostraron entusiasmo por estos cambios estructurales tan profundos, varios factores dieron fuerza a estas demandas y modelaron la forma en la que los organismos multilaterales las abordaron. Entre 1968 y 1974 se produjo un cambio económico gradual, que significó un deterioro parcial de la hegemonía económica americana (estrechamente vinculado con la derrota en Vietnam y al auge de la Organización de Países Exportadores de Petróleo), un declive en los modelos fordistas de producción, una erosión de la expansión entre las economías de la OCDE, la separación de las finanzas del capital industrial, la erosión del acuerdo monetario de Bretton Woods y una crisis del petróleo. Durante un período de alrededor de 10 años el consenso entre los países de la OCDE sobre cómo responder a estos cambios globales fue limitado. Las teorías neoliberales y monetaristas que acentuaban el libre comercio y la restricción de la intervención gubernamental empezaban a ganar peso en los países angloamericanos, mientras que los argumentos a favor de la expansión del keynesianismo global —donde las nociones de redistribución estaban vinculadas a mayores tasas de consumo y producción— también proliferaban. Al mismo tiempo, los nuevos movimientos juveniles, feministas, pacifistas y antirracistas desafiaban la estabilidad nacional de los compromisos keynesianos representados por los Estados de Bienestar occidentales. Tanto la incertidumbre económica como la aparición en escena de nuevos actores políticos a nivel nacional llevaron a un cuestionamiento general del orden mundial<sup>53</sup>.

Mientras tanto, la expansión de los programas sociales en el Norte siguió reforzando el apoyo público a un desarrollo internacional que acentuara los componentes redistributivos y compensatorios del modelo de desarrollo nacional del Estado de

---

<sup>52</sup> R. Cox, "Ideologies and the New International Economic Order", *International Organization* 33, n° 2 (1979): 257-302; T. Mogami, "The United Nations System as an Unfinished Revolution" *Alternatives* 15, n° 2 (Primavera, 1990): 177-97; C. Murphy, "What the Third World Wants: An Interpretation of the Development and Meaning of the New International World Order", *International Studies Quarterly* 27, n° 1 (1983): 55-76; Lee; Marchand.

<sup>53</sup> E. Helleiner, "From Bretton Woods to Global Finance: a World Turned Upside Down", en: Stubbs y Underhill (eds.), pp. 163-75; Moore, "Development Discourse as Hegemony: Towards an Ideological History, 1945-1995, en: *Debating Development Discourse*, ed. D. Moore y G. Schmitz (Nueva York: St. Martin's, 1995), pp. 1-53; Colclough y J. Manor, *Status or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate* (Oxford: Clarendon, 1993); Cox, "Ideologies and the New International Economic Order".

bienestar keynesiano, especialmente entre los Estados occidentales más socialdemócratas<sup>54</sup>. La combinación de mayores presupuestos de ayuda, nuevas demandas de un bloque del Tercer Mundo coherente e incertidumbre en occidente sobre las bases de la economía global espolearon enfoques alternativos al desarrollo entre las instituciones multilaterales. Cada alternativa pretendía mediar entre las demandas del Tercer Mundo y los cada vez más divergentes intereses de los países donantes del Norte.

Las demandas de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) a las Naciones Unidas se tuvieron en cuenta claramente en las actividades de la UNESCO, donde la toma de decisiones está muy influida por el estatus de los países del Tercer Mundo en la Asamblea General. Un informe de 1974 realizado por un grupo en el que se encontraban los arquitectos del NOEI, Paul Prebisch y Samir Amin, criticaba de forma mordaz las actividades educativas de la UNESCO y realzaba la importancia de las dimensiones culturales y endógenas del aprendizaje. Pero estos nuevos temas no se tradujeron fácilmente en un programa de acción concreto. Durante los años '70, los debates sobre el desarrollo educativo en la secretaría de organización y en la Asamblea General quedaron diluidos dentro de cuestiones más amplias como la reestructuración de la ONU y las relaciones entre Norte y Sur<sup>55</sup>. En la lucha por dar un enfoque más práctico a ideas como el aprendizaje continuado y el desarrollo endógeno, el trabajo del sector educativo se volvió más regional y más difuso. La UNESCO entró en lo que Haas ha caracterizado como un período de “no-crecimiento turbulento”<sup>56</sup>. La organización fracasó en el intento de encontrar unos principios rectores que pudieran hacer de puente entre las demandas radicales de los países en vías de desarrollo y las ideologías desarrollistas liberales de sus países miembro centrales. Como resultado, la UNESCO perdió la confianza de los donantes bilaterales y de otros organismos multilaterales, que habían empezado a hacerle sombra con sus enfoques menos políticos de multilateralismo educativo.

Un segundo paradigma del multilateralismo educativo surgió de los programas de la ONU orientados a los servicios, el PNUD y la UNICEF. Dado que esas organizaciones no cuentan con asambleas generales representativas y dependen básicamente de las contribuciones voluntarias de los países donantes del Norte, experimentaron las

---

<sup>54</sup> Lumsdaine (n. 19 arriba); Noel y Therien (n. 19 arriba).

<sup>55</sup> Jones, *International Policies in Third World Education* (nº 3 arriba), pp.214-23.

<sup>56</sup> E. B. Haas, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1990).

demandas del NOEI del Tercer Mundo de forma menos intensa. Su visión de estas demandas era centrarse en satisfacer las “necesidades humanas básicas”, argumentando que las formas anteriores de asistencia al desarrollo se centraban en el auxilio de las emergencias y en la modernización y se olvidaban de los pobres. Por eso los programas orientados a los servicios defendían que la asistencia debía canalizarse hacia los servicios sociales básicos –la educación, la salud y la nutrición–.

La visión de las necesidades básicas que se describe en la Tabla 2 ganó el apoyo de los países de la OCDE más socialdemócratas, y eso llevó a una rápida expansión de la base financiera de la UNICEF. También era un enfoque con un amplio atractivo popular, hecho que desembocó en exitosas campañas nacionales de recaudación de fondos y en el apoyo de emergentes organizaciones internacionales no gubernamentales de desarrollo<sup>57</sup>. Probablemente fue el trabajo de la UNICEF, a la que la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1976 designó como agencia líder para los programas de necesidades básicas, el que representó mejor esta visión. Aquí, la ayuda educativa experimentó su mayor cambio en términos prácticos. El enfoque de necesidades básicas o servicios básicos exigía concentrar los esfuerzos en educación básica y en educación no formal, focalizar la intervención en los pobres y los más vulnerables, aumentar la atención a la participación de la comunidad en la oferta de servicios, y alejarse del sistema de niveles, de arriba a abajo, promovido anteriormente por la UNESCO<sup>58</sup>. En conjunto, sin embargo, la educación se mantuvo al margen del programa de necesidades básicas, debido al creciente escepticismo de los países donantes sobre la contribución de la educación formal a la reducción de la pobreza<sup>59</sup>. Como resultado, las estrategias más visibles y fáciles de implantar en salud, nutrición y sanidad (por ejemplo: los programas de vacunación y rehidratación oral) experimentaron un rápido incremento de financiación por parte de la UNICEF en los años ‘70. Los fondos para educación, que representaban un 27% por ciento del programa general de la UNICEF en 1972, bajaron a un 13% en 1979<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Lumsdaine; T. Weiss y L. Gordenker (eds), *NGO's, the UN and Global Governance* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1996); M. Black, *Children First: The Story of UNICEF past and present* (Nueva York: Oxford University Press, 1996).

<sup>58</sup> Este cambio provocó tensiones en las relaciones entre la UNICEF y la UNESCO, que llevaron a una debilitación de su acuerdo corporativo. H. M. Phillips, *UNICEF and education: A Historical Perspective* (Nueva York: UNICEF, 1987).

<sup>59</sup> El informe anual de la OCDE CAD en 1972 (n. 41 arriba, p. 133) afirma: “A principios de los años ‘70, sin embargo, quedaba muy claro, tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados, que la educación formal en los países en vías de desarrollo había llegado a un callejón sin salida, a nivel financiero, económico y social, y no bastaría con arreglar la máquina existente”. Ver también los procedimientos de los Congresos Bellagio financiados por Ford y Rockefeller en 1972, que F. Ward recoge en *Education and Development reconsidered: The Bellagio Conference Papers* (Nueva York; Praeger, 1974).

<sup>60</sup> Phillips; Black. En los años ‘90, las actividades del sector educativo de UNICEF estuvieron por debajo del 10% de los gastos en programas, a pesar de los esfuerzos del nuevo director de la organización, Jim Grant, a principios de los años ‘80, para que la educación básica volviera a la UNICEF y a la agenda multilateral general.

El Banco Mundial también respondió a los desafíos de los años ‘70 con un enfoque alternativo del desarrollo, al que nombró “redistribución con crecimiento”. Menos radical que el NOEI o las alternativas de necesidades básicas, esta estrategia reflejaba el aislamiento relativo del Banco respecto a las demandas de los países en vías de desarrollo y la estabilidad de su base de recursos<sup>61</sup>. Aun así, como la legitimidad y los fondos del Banco Mundial dependen del cumplimiento de su objetivo general que es el desarrollo del Tercer Mundo, la institución se vio obligada a responder a los ataques que recibían los modelos de desarrollo económico tradicionales, o sea, a las demandas del NOEI. Su enfoque de “redistribución con crecimiento” ayudó a expandir la legitimidad y a aumentar las suscripciones a la Asociación de Desarrollo Internacional (ADI) –la oficina de concesión de créditos del Banco Mundial– en un momento en el que su enfoque tradicional sobre infraestructuras empezaba a desacreditarse y la expansión de la financiación comercial para el desarrollo amenazaba su predominio<sup>62</sup>.

La “redistribución con crecimiento” acentuó la inversión en las capacidades productivas de los pobres, especialmente a través de los proyectos de desarrollo rural. No incluía la transferencia de ingresos, consumo o recursos a los pobres, no prestaba casi atención a la estructura productiva o al papel económico del Gobierno e ignoraba la redistribución a nivel internacional<sup>63</sup>. Como tal, encajó perfectamente en la concepción del modelo liberal de desarrollo como crecimiento económico y en la integración dentro de una economía mundial, inscrita en los artículos de asociación de la organización<sup>64</sup>.

Inicialmente, la educación mostró signos de ser un elemento importante dentro de la nueva estrategia redistributiva del Banco. Ya en 1968, el nuevo presidente del Banco, Robert McNamara, empezó a presionar para conseguir la expansión de los préstamos educativos, ya que relacionaba este aspecto tanto con la productividad individual como con la estabilidad social<sup>65</sup>. En este sentido, Phillip Coombs fue contratado para realizar

---

<sup>61</sup> El Banco utiliza el capital de suscripción de sus miembros para conseguir fondos competitivos para préstamos en los mercados de capitales internacionales. Los fondos para los préstamos más privilegiados que ofrece la AID dependen de que los países donantes sigan rellenando la hucha. Las decisiones en el Banco se toman de acuerdo con la cantidad aportada por los miembros al suscribirse, dando clara ventaja a los países capitalistas avanzados.

<sup>62</sup> M. Finnermore, *Nacional Interests in International Society* (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 1996); P. Gibbon, “The World Bank and the African Poverty, 1973 – 1991”, *Journal of Modern African Studies* 30, nº 2 (1992): 193-220; Haas. Los préstamos del Banco se multiplicaron por 7 entre 1970 y 1980, y éste ganó “una posición preeminente en cuanto a política, investigación, coordinación de ayudas, educación y otras actividades”, debido, al menos en parte, al flujo inverso de los créditos (Woods [n. 30 arriba], p. 77).

<sup>63</sup> R. Ayers, *Banking on the Poor: The World Bank and World Poverty* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1983), pp. 79-80; Wood.

<sup>64</sup> Banco Mundial, de su página Web [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Banco Mundial, Washington D.C., 1996). Gibbon comenta, “... las políticas a favor de los pobres durante esos años se encontraban dentro –y constituían una lógica extensión de– los modelos de desarrollo predominantes. La pobreza en las zonas rurales se identificó con la llamada agricultura de “subsistencia”, niveles bajos de productividad y tecnologías “atrasadas”. Mitigar esto implicaba un programa de choque modernizador, cuyos efectos principales debían ser el aumento de la producción, de excedentes comerciales y de los ingresos”, p. 194-95.

<sup>65</sup> Finnermore, *Nacional Interests in International Society*, p. 108.

un análisis de la relación entre educación y pobreza rural, que finalizó con la ampliación del trabajo del sector educativo del Banco. Un documento del sector de 1974 anunció un nuevo interés del Banco en la educación primaria y no formal<sup>66</sup>.

Aun así, y a pesar del entusiasmo inicial, la educación se mantuvo en la periferia de los programas de pobreza del Banco, que en total no llegaban al 15% del gasto del Banco Mundial en los años ‘70<sup>67</sup>. El gasto educativo siguió concentrado en la educación secundaria y terciaria. Y aunque el Banco rápidamente desarrolló un conocimiento propio en materia de educación, parecía más una continuación del anterior énfasis de la UNESCO en la planificación y en la financiación educativa, pero acentuando la productividad educativa y económica, que un alejamiento del mismo. De todos modos, con su acceso superior a la información y a la investigación, el uso frecuente de la cofinanciación y el volumen total de sus préstamos, el Banco iba camino a convertirse en la organización multilateral más poderosa comprometida con el apoyo externo a la educación para todos. Los préstamos del Banco para educación se expandieron rápidamente entre 1968 y finales de los años ‘70, tanto a través de la AID como de sus mecanismos de préstamo tradicionales. Al final de la década el Banco Mundial se había convertido en el mayor proveedor de recursos para el desarrollo educativo (ver Tabla 3). En muchos aspectos, el alcance y la implementación de este nuevo enfoque de la pobreza dentro del multilateralismo educativo en los años ‘70, muestran una continuación de las contradicciones que habían aparecido en el trabajo educativo de la UNESCO en los años ‘60. En las tres organizaciones multilaterales descritas aquí, y entre la mayoría de los donantes bilaterales, los recursos seguían yendo a parar predominantemente a la educación secundaria y terciaria y a los campos técnicos y científicos asociados con la modernización. Irónicamente, fue en el Banco Mundial y en las agencias especializadas de la ONU más orientadas a los servicios –ambas organizaciones alejadas en cierto grado de las demandas del NOEI gracias al tipo de mandato y a la base de recursos que poseen– donde el naciente consenso sobre multilateralismo redistributivo centrado en la pobreza se tradujo con mayor éxito en nuevos programas y recursos para el desarrollo educativo. Aquí los nuevos programas

---

<sup>66</sup> Banco Mundial, *Education Sector Working Paper* (Washington, D.C.; Banco Mundial, 1974). P. Coombs y M. Ahmend escribieron *Attacking Rural Poverty: How NonFormal Education can Help* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1974).

<sup>67</sup> Los préstamos del sector educativo no llegaban al 5% del total de préstamos, y la educación básica (Primaria y no formal) se llevaba aproximadamente el 3% de este total. Ver Jones, *World Bank financing of Education* (n. 3 arriba). Los programas de pobreza del Banco en los años ‘70 consistían básicamente en experimentos de desarrollo rural y agricultura integrados y fueron algo marginal dentro de sus estrategias de préstamos. Ver: Ayers y S. Annis, “The Shifting Grounds of Poverty Lending at the World Bank”, en: *Between Two Worlds: The World Bank’s Next Decade* Ed. R. Feinberg et al. (Oxford: Transaction Books, 1986), pp. 87-106, esp., p. 89. Para muestras de lo contrario, ver J. E. Sanford, “Evidence on the World Bank’s Emphasis on Aid to the Poor”, *American Journal of Economics and Sociology* 48, n° 2 (1989): 151-64.

de pobreza y sus colaterales programas educativos ofrecían soluciones focalizadas en lugar de universales, centradas en intervenciones prácticas a corto plazo.

De este modo, la nueva agenda de pobreza representaba el auge de un consenso internacional que incorporaba los impulsos humanitarios y socialdemócratas de un núcleo extenso de países mientras que limitaba de forma significativa las demandas del Sur de un nuevo orden mundial. Estos límites fueron socavados por la erosión de la financiación de los EE.UU. a la asistencia para el desarrollo y el auge de los préstamos del Banco Mundial como la mayor fuente individual de financiación al desarrollo a finales de los años '70<sup>68</sup>. En este contexto, los enfoques pro eliminación de la pobreza en el desarrollo internacional y la educación que surgieron en la década de 1970 se podrían considerar como una tentativa para construir "... un programa de bienestar internacional que los mismos pobres pudieran llevar a cabo en la medida de lo posible"<sup>69</sup>.

Sin embargo, al sacar esta conclusión no debemos olvidar que durante esa época se produjeron cambios substanciales, aunque limitados, en las prácticas de los organismos multilaterales. Estos cambios incluían una renovada atención a los pobres como agentes de su propio desarrollo y un reconocimiento de enfoques de desarrollo diversos y con base local. También incluían un creciente apoyo a formas multilaterales de asistencia al desarrollo y a la pujante ayuda bilateral, debido en gran parte a la expansión de este apoyo entre los países capitalistas avanzados más pequeños, además del aumento del número de canales no gubernamentales de asistencia al desarrollo (ver Tabla 1). Las demandas de los países del Tercer Mundo y las incertidumbres sobre el desarrollo en Occidente contribuyeron al auge de marcos alternativos para pensar sobre e implicarse en el desarrollo de la educación. Estamos empezando a comprender el papel que jugaron estas alternativas para fijar las nuevas nociones de derechos en identidades locales, en formas que alimentarían la proliferación de las demandas transnacionales y las acciones colectivas de hoy<sup>70</sup>.

## **Después de 1980: ¿Hacia un orden mundial neoliberal?**

---

<sup>68</sup> Wood, p. 234.

<sup>69</sup> Cox, "Ideologies and New International Economic Order" (n. 47 arriba), pp. 271-279.

<sup>70</sup> M. Castells explora este argumento en *The power of identity, the information age: Economy, Society and Culture*, Vol. 2 (Oxford: Blackwell, 1997). Para un ejemplo de investigación que explora el modo en el que las nociones de derecho internacionales se aplican a nivel local, ver J. Freeland, "The Global, the Nacional and the Local: Forces in the Development of Education for Indigenous People-the case of Peru", *Compare* 26, n° 2 (1996): 165-95; A. Gupta, *Postcolonial Developments: Agricultura in the Making of Modern India* (Dirham, N.C: Duke University Press, 1998), en imprenta, y "Blurred Boundaries: the Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State", *American Ethnologist* 22, n° 2 (1995): 375-402.

Los años que van entre la mitad de la década de 1970 y principios de los años '90 estuvieron marcados por un cambio fundamental tanto en el orden nacional como en el internacional. Un período de gran reconstrucción económica –a la que ahora llamamos “globalización”– fue testigo de como el modelo fordista de producción y acumulación en Occidente quedaba desplazado por una nueva industria basada en los servicios y la tecnología. La Globalización se hacía patente también en una serie de cambios en la economía mundial, incluyendo un aumento de los flujos de capital financiero internacional, la ascensión de nuevas economías en el Sur y el Este y el aumento de patrones cada vez más transnacionales de producción controlados por las corporaciones multinacionales. Muchos países del Tercer Mundo sufrieron por culpa de la caída del precio de las materias primas y el incremento de la deuda externa. Su marginación económica, sumada a las crecientes diferencias entre los países industrializados y los marginados del Tercer Mundo, debilitó su coalición y su capacidad para exigir el cumplimiento de las demandas del NOEI. Al mismo tiempo, los países de la OCDE abandonaron las políticas económicas keynesianas y las reemplazaron por enfoques monetaristas y neoliberales con el objetivo de ajustar las economías nacionales a la economía mundial globalizada. Estas políticas y el auge de regímenes políticos neoconservadores deterioraron con rapidez las provisiones de bienestar y seguridad social subyacentes en los compromisos sociales de la posguerra y contribuyeron<sup>71</sup> a aumentar la distancia entre ricos y pobres<sup>72</sup>.

Los cambios en la economía política internacional tuvieron grandes repercusiones para los organismos multilaterales de posguerra. La toma de decisiones central sobre la economía mundial quedó ceñida durante los años '70 a instituciones que excluían a los países en vías de desarrollo y a los actores no Estatales populares –el Grupo de los Siete<sup>73</sup>, la OCDE y el FMI<sup>74</sup>–. Con estas instituciones, predominantemente de países del

<sup>71</sup> Existen numerosos estudios sobre estos cambios. Sobre el giro de los modelos fordistas de acumulación hacia lo que se denomina “postfordismo” ver D. Harvey, *The conditions of Postmodernity* (Oxford: Blackwell, 1990); A. Lipietz, *Mirages and Miracles: the Crisis of Global Fordism* (Londres: Verso, 1987); y A. Amin, et al. (n.º 2 arriba). Para una visión general excelente, ver Stubbs y Underhill (eds.) (n.º 42 arriba).

<sup>72</sup> Sobre la creciente brecha entre ricos y pobres, ver PNUD, *Informe de Desarrollo Humano* (Nueva York: Naciones Unidas, 1992); y G. Arrighi, “World Income Inequalities and the Future of Socialism,” *New Left Review* 189 (1991): 39-63.

<sup>73</sup> El Grupo de los 7 (G7), se reunió por primera vez en 1975 y pretendía ser un Foro de cuestiones económicas para las potencias industriales democráticas, entre las que se incluían Francia, Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Japón e Italia. En 1977 Canadá fue admitido en el grupo y ahora Rusia se une a ellos como el “octavo político” (P8) después de cada cumbre del G7.

<sup>74</sup> También surgió un grupo de organizaciones internacionales que vinculaba los negocios y los intereses financieros con estos centros de poder, entre ellos la Comisión Trilateral, El Foro Económico Mundial y el Instituto de Asuntos Económicos. Ver S. Gill, “Structural Change and Global Political Economy: Globalizing Elites and the Emerging World Order”, en: *Global Transformation: Challenges to the State System*, ed. Y Sakamoto (New York: United Nations University Press, 1994), pp.169-99; K. Van der Pijl, “The Second Glorious Revolution: Globalizing Elites and Historical Change”, en: *International Political Economy: Understanding Global Disorder*, ed. B. Hettne (Atlantic Highlands, Nueva Jersey: ZED Books, 1995), pp. 100-128.



Norte, nació una nueva visión del orden mundial que rápidamente se extendió entre los países de la OCDE; una visión que defendía la limitación de la intervención del Estado y veía al mercado global libre de estorbos como el árbitro más eficiente de los recursos y la mejor garantía de crecimiento. Esta ideología se reforzó con la caída de la Unión Soviética, que marcó tanto el final de las alternativas viables al desarrollo capitalista occidental como la erosión de un argumento crucial a favor de la financiación de la asistencia al desarrollo<sup>75</sup>. El declive del multilateralismo redistributivo limitado de la era de posguerra se intensificó después de 1989, a medida que nuevas formas de multilateralismo más defensivas y disciplinarias ganaban terreno en los países de la OCDE<sup>76</sup>. Estos cambios amplios de la economía política internacional y del multilateralismo precipitaron cambios cruciales en la cooperación educativa internacional.

### *La erosión del apoyo del Norte a las formas redistributivas de multilateralismo educativo*

Uno de los cambios más importantes en la economía política internacional que afectó al multilateralismo educativo en los años '80 fue el declive gradual del apoyo del Norte a todo tipo de "multilateralismo redistributivo". La prueba más clara de ello fue la reducción de la financiación de la asistencia al desarrollo por parte de los Estados Unidos y el Reino Unido –los primeros reformistas neoliberales– y su relación agresiva con las Naciones Unidas en los años '80<sup>77</sup>. También se puede observar el estancamiento general de la asistencia al desarrollo en términos reales en muchos países de la OCDE en los años '80 y el declive de la ayuda después de 1990<sup>78</sup>. Este declive ha afectado de forma desproporcionada a la asistencia educativa, con la excepción de la ayuda proporcionada por el Banco Mundial –más abajo describiremos la rápida expansión de sus préstamos educativos–. La ayuda bilateral a la educación cayó de un 15,6 % de la asistencia al desarrollo de la OCDE en 1980-1984 al 11,1% en 1985-1989, y finalmente

<sup>75</sup> K. Griffin, "Foreign Aid after Cold War", *Development and Change* 22, n° 4 (1991): 645-85.

<sup>76</sup> Cox, "Multilateralism and World Order" (n° 10 arriba); Ruggie (n° 8 arriba).

<sup>77</sup> Murphy y Augelli (n. 16 arriba); Lee (n. 32 arriba).

<sup>78</sup> La ayuda oficial de los países de la OCDE giraba alrededor de un 0,35 % del producto interior bruto en los años '80 y disminuyó en los años '90 al 0,27%. Los fondos para las ayudas al desarrollo de las Naciones Unidas también disminuyeron después de 1990 (sólo la contribución voluntaria del PNUD disminuyó un 45% entre 1982 y 1986), y los Estados Unidos están muy por debajo del resto. Ver Lumsdaine (n. 19 arriba); OCDE, *Informe Anual del Comité de Asistencia al Desarrollo* (París: OCDE, 1996); Griffin (n. 70 arriba). La disminución de los fondos de ayuda se acentúa especialmente si se considera la proporción cada vez mayor de asistencia canalizada hacia emergencias, ayuda humanitaria y Europa del Este.

quedó por debajo del 10% después de 1990<sup>79</sup>. El apoyo multilateral a la educación también se estancó en los años '80, aunque el porcentaje de recursos multilaterales destinados a educación aumentó en la década de 1990.

Un ejemplo ilustrativo de las presiones que contribuyeron a la erosión del multilateralismo redistributivo en educación es el declive en los años '80 de los fondos y las ayudas a la UNESCO, que a principios de la década ya llevaba en la espalda 10 años de desacuerdos entre los miembros del Tercer Mundo y los miembros occidentales acerca de sus propósitos y sus funciones principales. Los miembros de la UNESCO, predominantemente del Tercer Mundo, continuaron haciendo demandas relacionadas con el NOEI –más notablemente exigiendo una Nueva Información Mundial y un Nuevo Orden de Comunicaciones–. Estas demandas eran nefastas para la agenda neoconservadora del principal donante de la organización, los Estados Unidos<sup>80</sup>. También llegaron en un momento en el que la cohesión en el Tercer Mundo y su poder dentro de las Naciones Unidas se habían empezado a fragmentar<sup>81</sup>. La decisión de EE.UU. de retirarse de la UNESCO en 1984, seguido por el Reino Unido y Singapur en 1985, acentuó aun más el declive del único mecanismo de cooperación educativa de posguerra basado en la participación universal e igual de todos los Estados miembro en la toma de decisiones<sup>82</sup>. También señaló el inicio de una década de tentativas iniciadas por los EE.UU. para reformar a las Naciones Unidas y darles tareas más técnicas y menos generales<sup>83</sup>.

A efectos prácticos, la retirada de estos países recortó el ya reducido presupuesto de la UNESCO a una cuarta parte, lo cual, combinado con recortes en los fondos del PNUD para el trabajo educativo de la UNESCO, acentuó la enorme distancia entre el amplio mandato de la UNESCO y sus modestos recursos en los años '80. Durante el resto de la década, el trabajo en educación de la UNESCO se mantuvo muy difuso, abarcando desde la atención práctica en la planificación y la recogida de información que había

---

<sup>79</sup> UNESCO, *World Education Report* (París: UNESCO, 1993), p. 42; P. Bennel y D. Furlong, *Has Jomtien Made any difference? Trends in Donor Fundings for Education and Basic Education since the Late 1980s* (Brighton: University of Sussex, Institute for Development Studies, 1997), pp. 6-8.

<sup>80</sup> W. Preston, E. Herman y H. Schiller, *Hope and Follia: The United States and the Unesco, 1945-1985* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989); R. Coate, *Unilateralism, Ideology and the US Foreign Policy: The United States in and out of UNESCO* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1988); H. Weiler, "Withdrawing from Unesco: a Decision in Search of an Argument", *Comparative Education Review* 30, n° 1 (Febrero 1986): 132-39; Richard Sack, "UNESCO: form Inherent Contradictions to Open Crisis", *Comparative Education Review* 30, n° 1 (Febrero 1986): 112-19; M. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: politicization and withdrawal in the specialized agencies* (Londres: Macmillan, 1989). Preston, Herman y Schiller nos proporcionan un informe convincente del papel de la Fundación del Patrimonio a la hora de provocar la retirada de los Estados Unidos y el Reino Unido de la UNESCO.

<sup>81</sup> Marchand (n.42 arriba), p. 294.

<sup>82</sup> El nuevo Gobierno Laborista Británico anunció que había vuelto a unirse a la UNESCO.

<sup>83</sup> Lee.

comenzado en los años '60, hasta el trabajo filosófico más general y especulativo en educación y cultura establecido los años '70. En la década de 1990, todo rastro de las demandas radicales de los años '70 había desaparecido de las políticas de la UNESCO, y la organización empezó a dar un mayor énfasis y funcionalidad al trabajo amplio en educación, como exigían los miembros del Norte de las Naciones Unidas. Esto quedó claramente reflejado en tres acciones: su patrocinio de la Conferencia Mundial de Educación para Todos (WCEFA), la extensión de su trabajo en alfabetización para incluir la investigación sobre analfabetismo en los países del Norte y la creación de una nueva publicación estrella, el *Informe Mundial de Educación*. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la base financiera de la UNESCO seguía limitada. Los Estados Unidos rehusaron volver a la organización y la UNESCO, junto con otras agencias especializadas de la ONU, se enfrenta ahora a los nuevos desafíos que supone la insistencia de los EE.UU. para racionalizar y reducir a las Naciones Unidas.

#### *La ascensión de formas de multilateralismo educativo defensivo y disciplinario*

A medida que los países capitalistas avanzados retiraban su apoyo a las formas de multilateralismo redistributivo reflejadas en las instituciones de la ONU en los años '80, se involucraron cada vez más en otras formas que dejaban de lado a los países en vías de desarrollo. Un ejemplo de ello es la OCDE, que se fue convirtiendo paulatinamente en un Foro donde los países del Norte podían discutir la expansión del multilateralismo económico regional para ayudar al bloque de países capitalistas avanzados a ajustarse a la nueva economía mundial (por ejemplo: NAFTA y la Unión Europea). Estas formas de multilateralismo se podrían describir como “defensivas”, en tanto que equipan a los países capitalistas avanzados con defensas educativas adecuadas para la creciente competición en el contexto de la economía global. Asimismo, son “disciplinarias” en la medida en que ayudan a difundir los enfoques neoliberales de las políticas públicas desarrolladas por los Estados Unidos y el Reino Unido, poniendo un énfasis particular en el uso de las comparaciones internacionales para mostrar la relativa eficacia de reducir el poder del Estado y reorganizar a las instituciones públicas en donde se forjaron los compromisos con los derechos de bienestar social<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Ver Gill (n. 69 arriba); y Colclough y Manor (n. 48 arriba) sobre el auge de las ideas neoliberales y el papel de los organismos internacionales a la hora de difundirlas. Cox, en “Multilateralism and World Order”, describe las nuevas formas de multilateralismo regional y defensivo.

Se ha escrito relativamente poco acerca de las actividades educativas y las disposiciones de estas organizaciones multilaterales, y es necesario que aprendamos más sobre el modo en que están cambiando las relaciones internacionales en materia de educación. Algunos de estos nuevos acuerdos multilaterales, como el NAFTA, no contienen noción alguna de bienestar común y seguridad social, mientras que otros, como la UE, han comenzado recientemente a incorporar acuerdos comunes y normas con respecto al bienestar y a la seguridad social. El enfoque de la UE sobre la cooperación educativa se ha mantenido significativamente más limitado, centrándose básicamente en el intercambio intelectual y la convalidación de los diplomas y títulos más que en la redistribución o la igualdad de oportunidades<sup>85</sup>.

Entre estas nuevas formas de multilateralismo, la OCDE es quizás el mejor ejemplo de un giro hacia las formas defensivas y disciplinarias. La OCDE ha desplazado a la UNESCO como foro central de coordinación de política educativa entre los países capitalistas avanzados y es ahora la fuente principal de estadísticas educativas multinacionales y de investigación en el Norte<sup>86</sup>. El foco de atención de la OCDE con respecto a la educación durante casi dos décadas ha consistido en cómo adaptar la educación a los requisitos del cambio económico dentro de un contexto de presupuestos estancados<sup>87</sup>. En los últimos años su trabajo se ha visto profundamente moldeado por el énfasis de los EE.UU. en la privatización, la elección, los estándares y los tests internacionales –cuestiones que reflejan una reordenación general de la política nacional de este país–<sup>88</sup>.

### *“Educación para todos” y la reorganización neoliberal de la ayuda educativa*

El auge del neoliberalismo dentro del mundo avanzado capitalista tuvo un impacto en cierto modo paradójico sobre la ayuda educativa. Como hemos visto, contribuyó a un descenso de los fondos generales para la asistencia al desarrollo internacional y

---

<sup>85</sup> B. Peck, *Teaching and Education for a New Europe: The Challenge for the Countries of the European Union* (Commack, Nueva York: Nova Science, 1997).

<sup>86</sup> La OCDE celebró su primer Congreso de ministros de educación en 1978, y desde entonces ha convocado uno cada 6 años.

<sup>87</sup> Ver también J. P. Hautecouer, “A Political Review of International Literacy Meetings in Industrialized Countries”, *International Review of Education* 43, n° 2/3 (1997): 135-58, sobre el modo en que los países industrializados han recolocado la alfabetización dentro de una agenda “defensiva”.

<sup>88</sup> Papadopoulos (n. 36 arriba); M. Carnoy, “Structural Adjustment and the Changing face of Education”, *International Labour Review* 134, n° 6 (1995): 653-73. Este es un informe muy simplificado del trabajo de la OCDE en educación. Creo que un estudio más completo del trabajo de la OCDE en educación debería mostrar que la organización es el centro de un debate multinacional y foco de oposición, no sólo entre ministros de educación y de economía, también entre las distintas visiones angloamericanas y europeas respecto al ajuste y, entre ellas, los intereses educativos nacionales, como los sindicatos de maestros.

especialmente a la desestabilización de las actividades de desarrollo de la ONU, que eran la clave de las formas redistributivas del multilateralismo educativo. A pesar de eso, también contribuyó a la creación de unos mecanismos más fuertes y centralizados para establecer e implantar las políticas educativas internacionales, especialmente a través del Banco Mundial. Fue básicamente bajo los auspicios del Banco Mundial que se reformuló en los años '80 el apoyo general multilateral a la educación básica heredado de los años '70 para encajarlo en la ideología neoliberal global y en la estructura del orden mundial de finales del siglo XX. Durante los años '80, la idea de reducir la pobreza que iba unida a la política educativa del Banco Mundial fue remplazada por la reforma macroeconómica y el ajuste. Los objetivos principales de estos programas eran liberalizar los precios y los mercados, aumentar la orientación exportadora de la economía, reducir el poder del Gobierno y liberalizar el comercio – cada uno de estos objetivos se consideraba esencial para crear las condiciones del futuro crecimiento económico y la ventaja competitiva en una economía mundial integrada—. Pero, por diversas razones, estas estrategias fracasaron en su objetivo de elevar las tasas de crecimiento económico y a menudo perjudicaron a las poblaciones más pobres. Al mismo tiempo, el énfasis en la reducción del gasto público y la imposición de tasas a los servicios públicos tendieron a socavar todavía más los presupuestos del sector público de los países endeudados, con un impacto negativo sobre la educación<sup>89</sup>. Por contraste, también aislaron a la economía internacional de la creciente crisis de la deuda del Tercer Mundo y contribuyeron a destacar el papel del Banco y del FMI como “directores de la economía global”<sup>90</sup>.

Por lo menos inicialmente, los programas de ajuste estructural también restringieron los préstamos bancarios para educación y otros sectores sociales<sup>91</sup>. Sin embargo, hacia la

<sup>89</sup> Annis (n. 62 arriba); G. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (eds.), *Adjustment with a human face* (Oxford: Clarendon Press, 1987); Carnoy, “Structural Adjustment and the Changing face of Education”, p. 665; F. Reimers, “Education and Structural Adjustment in Latin America and Sub-Saharan Africa”, *International Journal of Educational Development* 14, n° 2 (1994): 119-29; M. Woodhall, “The Effects of Austerity and Adjustment in the Allocation and Use of Resources”, en: *Coping with Crisis Austerity, Adjustment and Human Resources*, ed. J. Samoff (París: UNESCO/ OIT, 1994), pp. 175-202; y Jones, *World Bank Financing of Education* (n. 3 arriba), pp. 140-88.

<sup>90</sup> Wood (n. 30 arriba), pp. 320-22; T. Biersteker, “The Triumph of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Basis of Governance in the International Economic Order”, en: Rosenau y Czempiel, (eds.) (n. 2 arriba), pp.102-31; S. George y F. Sabelli, *Faith and Credit: The World Bank's Seculare Empire* (Boulder, Colorado: Westview, 1994). Los programas de ajuste estructural asumieron (de forma errónea, como se vería más adelante) que la economía mundial continuaría su expansión en los años '80 y que los países occidentales no impondrían barreras proteccionistas al comercio del Tercer Mundo. Al no cumplirse estas dos precondiciones, las duras condiciones impuestas para los préstamos tuvieron, al final, un efecto negativo. En muchos casos, los préstamos del Banco Mundial y del FMI ni siquiera cubrían los intereses de anteriores préstamos, así que muchos países en los años '80 y '90 experimentaron una transferencia negativa de recursos de vuelta a las instituciones de Bretton Woods, p. 239; y G.K. Helleiner, “The IMF, the World Bank and Africa's Adjustment and External Debt Problems: An Unofficial View”, *World Development* 20, n° 6 (1992): 788.

<sup>91</sup> Este punto merece una aclaración. Como apunta Sanford (n. 62 arriba), el gasto en sectores sociales en los años '80 no disminuyó drásticamente, pero tampoco creció al ritmo que el Banco había previsto para la eliminación de la pobreza en los años '70. Ver, por ejemplo, el Banco Mundial, *World Development Report* (Washington D.C.: Banco Mundial, 1980). Existen numerosas

segunda mitad de los años '80 el Banco había empezado a abordar estas áreas de nuevo presionado por las Naciones Unidas, los países afines y los organismos no-gubernamentales<sup>92</sup>. La UNICEF y posteriormente PNUD jugaron un papel especialmente importante en esta cuestión, desarrollando rápidamente trabajos de investigación y de apoyo y utilizándolos para hacer públicos los costes sociales del ajuste y para presionar al Banco con el fin de que retornara a los enfoques de necesidades básicas de los años '70<sup>93</sup>. La UNICEF también tomó la iniciativa para promover una mayor atención a la educación básica en la década de 1980, desarrollando la idea de una Conferencia Mundial de Educación para Todos que consiguió el patrocinio tanto de la UNESCO como del Banco Mundial<sup>94</sup>.

El personal del Sector educativo del Banco Mundial estaba excepcionalmente bien preparado para sacar ventaja de estas presiones y promover su causa dentro de la organización y entre el grupo de países en vías de desarrollo<sup>95</sup>.

A finales de los años '80, tenían una base convincente para expandir los préstamos educativos –respaldados por una década de investigaciones que mostraban los fuertes lazos entre la educación básica y la productividad agrícola, los ingresos, la salud y el bienestar infantil– y un marco coherente para la financiación de mejoras en la calidad y la eficacia educativa en la línea del enfoque neoliberal del Banco respecto a la reforma del sector público<sup>96</sup>. Sin embargo, es poco probable que la rápida expansión del trabajo del Banco en el área educativa (especialmente en educación básica) después de 1989 hubiera tenido lugar de no ser por los grandes desafíos que el papel del Banco sufrió debido al auge de la financiación comercial para el desarrollo a principios de los años '90 y al deterioro paralelo del apoyo de los donantes a la ADI. Los préstamos para

---

pruebas de que se deshicieron del personal de investigación del Banco comprometido con la eliminación de la pobreza, el más famoso de ellos Mahbub ul Haq. Ver Gibbon (n. 57 arriba); y Wood.

<sup>92</sup> Entre los países afines se encuentran los países Escandinavos, los Países Bajos y a veces Canadá, un grupo que desde siempre ha promovido una mayor atención hacia las cuestiones humanitarias y la pobreza en las relaciones internacionales. Estos países tienen una gran influencia en la ADI del Banco, que necesita a los donantes para la obtención regular de fondos.

<sup>93</sup> Cornia, Jolly y Stewart; R. Jolly, "Adjustment with a Human Face: A Unicef Record and Perspective in the 1980s", *World Development* 19, n° 12 (1991): 1807-21. Ver Jolly para una visión detallada de las tentativas de la UNICEF para llamar la atención del Banco hacia su agenda de "ajuste con rostro humano" que inició en 1982.

<sup>94</sup> Ver C. Chabbot, "Constructing Educational Development: International Development Organizations and the World Conference on Education for All" (Doctorado, Facultad de Educación de la Universidad de Stanford, 1996); Conferencia Mundial de Educación para Todos (*World Conference on Education for All: WCEFA*), "Meeting Basic Learning Needs: A New Vision for the 1990s" (Documento base de la Conferencia Mundial de Educación para Todos de Tailandia, 5-9 de Marzo, 1990); Black (n. 52 arriba). Sobre los orígenes de la WCEFA, ver las reflexiones que sobre ello hacen Aklihu Habte y Manzoor Ahmed en *UNICEF Education News* (Nueva York: UNICEF, febrero de 1997). Jim Grant, director de la UNICEF, ideó La Conferencia Mundial, que modeló a imagen del Congreso de Salud de Alma Alta de los años '70. Como queda claro según Chabbot, Black (pp. 227-40) y en las entrevistas con Habte en UNICEF, Grant creía que los cambios en educación podían venir de una serie de soluciones técnicas, despolitizadas y exportables, más o menos de la misma forma que la rehidratación oral y la vacunación se convirtieron en la clave del éxito multilateral en salud en los años '70.

<sup>95</sup> Jones, *The World Bank Financing of Education*.

<sup>96</sup> Banco Mundial, *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1986), *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalisation and Expansion* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1988); Jones, *The World Bank Financing of Education*, pp. 244-46.

educación básica y otros sectores sociales proporcionaron al Banco el mismo tipo de legitimación y expansión en los años '90 que la institución había adquirido a través de las estrategias de "redistribución con crecimiento" en los años '70.

¿Hasta qué punto el nuevo enfoque del Banco ha contribuido a fijar el multilateralismo educativo dentro de la hegemonía global del orden mundial del siglo XX? Las recetas educativas recientes del Banco, en línea con su renovado interés por la reducción de la pobreza, recuerdan la unión de los argumentos populistas y de modernización inherentes en el discurso del Banco Mundial en 1970: la educación aumenta la productividad individual y el crecimiento económico en general, y asegura la estabilidad política gracias a una mayor igualdad. Al mismo tiempo, estas nuevas estrategias se acercan mucho a los enfoques defensivos y disciplinarios de la reforma educativa que se debaten en los países capitalistas avanzados<sup>97</sup>. Ponen énfasis en un uso más eficiente de los inputs (maestros, textos y exámenes), en la introducción de la privatización y la elección para mejorar la eficiencia, en una mayor confianza en la recuperación de costes a través de la participación de los padres y de la comunidad, y en un traspaso de recursos de la educación superior a la primaria<sup>98</sup>. Quizás más importante todavía, las recetas educativas del Banco se han implementado a través de nuevas modalidades disciplinarias de multilateralismo educativo: programas de financiación y ajuste de todo el sector educativo y uso estratégico de préstamos condicionados. En cierto sentido, este cambio completa el desplazamiento histórico de formas de cooperación para el desarrollo basadas en el préstamo e iniciadas por organizaciones multilaterales que deben rendir cuentas democráticas a naciones soberanas. Con ello el Banco pasa de ser el mayor patrocinador individual del desarrollo internacional de la educación a ser su más poderoso ideólogo y regulador.

A pesar de todo, los esfuerzos del Banco Mundial por liderar el movimiento de "educación para todos" están plagados de contradicciones, tanto a nivel ideológico como práctico. Algunas de ellas son amplificaciones de las contradicciones previas del

---

<sup>97</sup> Las declaraciones adicionales del Banco en su agenda de la eliminación de la pobreza de 1990 se pueden encontrar en el *World Development Report* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1990) y *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989).

<sup>98</sup> Banco Mundial, *Priorities and Strategies for Education* (Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, 1995); y Carnoy, "Structural Adjustment and the Changing Face of Education" (n. 83 arriba). Este no es el lugar adecuado para revisar las numerosas críticas a la base y estrategia del Banco respecto al apoyo de la educación básica. Para ello, los siguientes artículos critican las conclusiones de la rentabilidad e investigación en producción del Banco: P. Bennel, "Using and Abusing Taxes of Return: A Critique of the World Bank's 1995 Sector Education Review", *International Journal of Educational Development* 16, n° 3 (1996): 235-48; C. Colclough, "Education and the Market? Which Parts of the Neo-liberal solution are correct?", *World Development* 24, n° 4 (1996): 589-610. Ver también aquellos que desafían el énfasis que el Banco da a la eficacia, la recuperación de costes y la planificación de arriba hacia abajo de modelos de cambio educativo: K. Hinchcliff, "Neo-Liberal Prescriptions for Education Finance: Unfortunately Necessary or Inherently Desirable?", *International Journal of Educational Development* 16, n° 3 (1996): 249-71.

multilateralismo educativo –el Banco sigue enfatizando los resultados económicos de la educación por encima de su valor intrínseco y utiliza un modelo de cambio de arriba hacia abajo, despolitizado y guiado por expertos, claramente contrario a la realidad de la implantación de la reforma educativa–<sup>99</sup>. Su agenda educativa también ha provocado un debate y una oposición considerables, que se reflejan en los objetivos conflictivos y en el malestar que caracteriza las relaciones entre los socios de la WCEFA (el Banco Mundial, la UNESCO y la UNICEF) que todavía se aferran a las alternativas de desarrollo de los años ‘70<sup>100</sup>. Pocas organizaciones de la ONU, o sus partidarios académicos y no gubernamentales, pasan por alto la ironía de los esfuerzos del Banco para unir su política neoliberal de préstamos con su apuesta por una mayor legitimidad como mediador en el “bienestar global” y “abogado de los pobres”<sup>101</sup>.

Quizás la ruptura más importante dentro del marco neoliberal de Educación Para Todos del Banco Mundial se pueda encontrar en su fracaso para conseguir un mayor apoyo financiero y cooperación de los donantes para su agenda educativa básica. Esta vez, el fracaso para conseguir financiación para un multilateralismo educativo no refleja simplemente una preferencia entre los donantes de las formas bilaterales de asistencia sobre las formas multilaterales, sino una desvinculación cada vez mayor de los países avanzados capitalistas con las nociones de desarrollo internacional y multilateralismo redistributivo –una desvinculación alimentada irónicamente por la visión neoliberal del orden mundial que el Banco ayudó a forjar–. Quizás no de forma sorprendente, el Banco parece estar cubriendo sus propias apuestas en respuesta a la crisis general del multilateralismo educativo redistributivo. Por un lado, está intensificando los esfuerzos para construir “asociaciones” con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, pero, por el otro, parece creer que su futuro está en ampliar su conocimiento sobre políticas y venderlo a los Gobiernos<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Samoff, “Which Priorities and Strategies for Education?” Ver también W. Henneveld and H. Craig, *Schools Count: World Bank Projects Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa*, Documento Técnico del Banco Mundial 303, Departamento Técnico de África (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).

<sup>100</sup> Ver las entrevistas de Habte y Ahmed en la UNICEF. La diferencia de perspectivas sobre desarrollo educativo de estas organizaciones es significativa pero no debe sobrevalorarse. Samoff, por ejemplo, encontró una homogeneidad remarcable entre las evaluaciones realizadas en África por los países donantes. J. Samoff, *Analices, Agendas and Priorities in African Education: a Review of Externally Initiated, Commissioned and Supported Studies of Education in Africa, 1990-1994*, UNESCO/ Donantes del Grupo de Trabajo de Educación en África, 11 de Septiembre, 1995 (París, UNESCO, 1995).

<sup>101</sup> L. Ilon, “The Changing Role of the World Bank: Education Policy as Global Welfare”, *Policy and Politics* 24, n° 4 (1996): 413-24; Banco Mundial, *The Evolving Role of the World Bank: The Challenge of Africa* (Washington D.C.: El Banco Mundial, 1994); K. Danaher, ed., *50 Years is Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund* (Boston: South End, 1994); P. Nelson, *The World Bank and NGOs: The Limits of Apolitical Development* (Nueva York: St. Martin’s, 1995).

<sup>102</sup> Nelson; Banco Mundial, *Priorities and Strategies for Education*, pp. 153-54; S. Heyneman, “Economic Growth and the International Trade in Educational Reform”, *International Journal of Education Development* (en prensa); Moore (n. 48 arriba). Otras organizaciones de la ONU están probando estas mismas estrategias –en este sentido, tanto la UNICEF como la UNESCO han



## **Revisando el multilateralismo educativo en el orden mundial cambiante**

Cuando examinamos el establecimiento de la educación dentro del tejido general del multilateralismo post-1945 y del orden mundial, encontramos tres períodos: (1) un período inicial de institucionalización ente 1945 y 1965, que vio la ascensión de una forma redistributiva limitada de multilateralismo educativo; (2) un período de desafío que empezó a finales de los años ‘60 y acabó a finales de los años ‘70, en el que las demandas del Tercer Mundo se combinaron con el apoyo continuado al modelo de desarrollo del bienestar social y la incertidumbre sobre la economía mundial para dar paso a enfoques alternativos al desarrollo internacional; y (3) el período actual de mayor transición en el orden mundial que comenzó a finales de los años ‘70, en el que las formas neoliberales defensivas y disciplinarias de cooperación educativa ganaron peso a medida que el multilateralismo educativo redistributivo general desaparecía con rapidez. He tratado de mostrar como, en cada uno de esos períodos, las formas que tomó el multilateralismo educativo estaban relacionadas con el contexto político y económico general.

En conclusión, es apropiado considerar brevemente el futuro del multilateralismo educativo y la posición que los comparativistas van a tomar al respecto. Yo defiendo que el multilateralismo educativo se formó en el “liberalismo incrustado” del orden de posguerra, y tanto su origen ideológico como su origen material se remontan a la institucionalización de una visión del multilateralismo cuyo objetivo era la promoción del compromiso social del Estado de Bienestar keynesiano dentro de los países capitalistas avanzados. Esto se consiguió gracias a la expansión y a la regulación consensual de las relaciones políticas y económicas internacionales. Aunque todavía quedan vestigios de este orden, queda claro que el orden nacional de posguerra y los compromisos internacionales han sido desplazados por la Globalización y la ascensión del neoliberalismo como paradigma de la política pública.

Una de las reacciones de la educación comparada ha consistido en felicitarse. En el panorama emergente del multilateralismo educativo, expertos como Stephen Heyneman hablan llenos de confianza de un mercado seguro para el “comercio” de ideas sobre reforma educativa y de la creciente demanda de expertos en educación que surge en las

---

anunciado que en el futuro se van a centrar más en política, planificación y consejo y menos en apoyo directo a proyectos—. Ambas buscan ampliar las “asociaciones”.

economías de mercado recién abiertas del antiguo bloque soviético. De todos modos, la visión neoliberal del “dejar hacer” tan estrechamente asociada a esta posición se desvanece ante las crecientes inseguridades y pruebas de (des)orden a nuestro alrededor<sup>103</sup>. Dicha visión no tiene en cuenta las lecciones importantes sobre el equilibrio entre el mercado y la sociedad que los teóricos críticos, y algunos estudiosos como Karl Polanyi, extrajeron de forma tan clara de la lucha contra la mercantilización que llevó a la ascensión del Estado de Bienestar y que expertos posteriores han vinculado con la ascensión de las formas limitadas de multilateralismo redistributivo después de 1945<sup>104</sup>. Quizás aun más importante, ignora las demandas predominantes entre los actores transnacionales de nuevas instituciones de gobierno global –esto es evidente en el movimiento ecologista; en las campañas no gubernamentales para extender los derechos sociales globales y los derechos en general y para incrementar la responsabilidad de organizaciones como el FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio; y en los resultados de las elecciones en Estados Unidos que dieron la presidencia a los demócratas–<sup>105</sup>.

Otra respuesta tomaría en serio la historia del compromiso social del siglo XX. Estudiaría y respaldaría los movimientos transnacionales capaces de conseguir una nueva forma de compromiso social más global, y preguntaría, a expertos como Cox, qué papel debe jugar el multilateralismo en la construcción de una base social para el vigente orden mundial. “El multilateralismo debe aprovechar la oportunidad que estos logros le ofrecen, y para ello debe ser dual –una parte debe involucrarse en los dilemas actuales del sistema estatal, la otra debe sondear las bases políticas y sociales del nuevo orden... Los segmentos del multilateralismo que deben realizar la tarea de imaginar un orden mundial en esta perspectiva también deben promover los lazos entre fuerzas sociales solidarias... Y de este modo ayudar a construir una base política para una alternativa global coherente”<sup>106</sup>. Sentar las bases sociales y políticas –el compromiso

<sup>103</sup> Esta caracterización del estado actual de los asuntos internacionales como “inseguros” y “desordenados” es común entre los neorrealistas, los marxistas y las teorías interpretativas de las relaciones internacionales. Para un informe elocuente, ver J. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier* (Nueva York: Cambridge University Press, 1997).

<sup>104</sup> K. Polanyi, *The Great Transformation* (Boston: Beacon, 1957). Ver también S. Gill, “Theorizing the Interregnum: The Double Movement and Global Politics in the 1990s”, en: Hettne (ed.) (n. 69 arriba), pp. 65-99; y Cox, “The Global Political Economy and Social Choice” (n. 10 arriba).

<sup>105</sup> Para una muestra de los estudios de estos movimientos, ver T. Princen y M. Finger, *NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global* (Londres: ZED press, 1994); M. Shaw, *Global Society and International Relations: Sociological Concepts and Political Perspectives* (Cambridge, Massachusetts: Polito, 1994); J. Cavanagh, D. Wysham y M. Arruda (eds.), *Beyond Breton Woods: Alternatives to the Global Economic Order* (Londres: Pluto, 1994); L. P. Thiele, “Making Democracy Safe for the World: Social Movements and Global Politics”, *Alternatives* 18, n° 3 (1993): 273-305; M. Kaldor, “European Institutions, Nation-States and Nationalism”, en: Archibugi y Held (eds.) (n. 2 arriba), pp. 68-120; D. Stienstra, *Women’s Movements and International Organizations* (Nueva York: St. Martin’s, 1994); M. Marchand, “Reconceptualizing Gender and Development in an Era of Globalization”, *Milennium* 25, n° 3 (1996): 577-603; y los ensayos en Archibugi y Held (eds.).

<sup>106</sup> Cox, “The Global Political Economy and Political Choice”, p. 112.

social— de un orden mundial más justo en una era de globalización, seguramente involucrará la construcción de mecanismos de gobierno global más humanos, más democráticos y más efectivos, particularmente en lo que respecta a cuestiones como la educación, que están fuertemente vinculadas con nociones internacionales de igualdad, seguridad social y oportunidad. Este artículo ha ofrecido un punto de vista histórico, una exploración de las bases sociales y las contradicciones del multilateralismo formal en educación desde 1945.

## Tablas

<b>Tabla 1</b> <b>La expansión del multilateralismo educativo, 1965-95 (en millones de dólares americanos constantes de 1994)</b>							
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
1. Ayuda educativa bilateral (países de la OCDE)	3,412.5	3,628.8	4,038.1	5,962.4	4,596.9	4,073.4	3,985.0
2. Préstamos educativos del Banco Mundial	230.3	409.5	636.9	772.9	1,785.3	1,663.6	1,923.7
3. UNESCO:							
a) Presupuesto Regular Total	329.1	355.1	469.8	532.7	721.4	423.8	417.9
b) Programas educativos	79.2	114.0	162.2	137.0	169.3	81.7	89.3
c) Apoyos extra para programas educativos	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	83.3	94.2
4. UNICEF	N.D.	51.8	71.1	60.4	62.3	63.8	78.0
Deflación del Dólar Americano	.16	.20	.36	.57	.52	.90	1.10

FUENTES: Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, *Informe Anual del Comité de Asistencia al Desarrollo* (París: OCDE, 1996); H. M. Phillips, *La UNICEF y la Educación: Una Perspectiva Histórica* (Nueva York: UNICEF, 1987), *Informe de Educación Mundial* (París: UNESCO, 1993); *Programa Aprobado y Presupuesto*, varios años; UNICEF, *Informe Anual*, varios años; Banco Mundial, *Informe Anual*, varios años.

NOTA: La deflación del producto nacional bruto de la OCDE/CAD se ha utilizado para calcular cantidades constantes de dólares. Fila 1: compromisos, según el *Informe de Educación Mundial* de la UNESCO y el *Informe Anual del Comité de Asistencia al Desarrollo* de la OCDE/CAD; Fila 2: *Informe Anual* del Banco Mundial; “Tendencias en los Préstamos”, varios años; Fila 3a: *Programa Aprobado y Presupuesto* de la UNESCO, varios años (las figuras representan presupuestos); Fila 3b: *Programa Aprobado y Presupuesto* de la UNESCO, varios años (las figuras representan presupuestos bienales); Fila 4: Phillips; *Informe Anual* de la UNICEF, 1996. N.D = No Disponible. OCDE= Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

<b>TABLA 2</b> <b>Las visiones multilaterales del desarrollo, el orden mundial y la educación en 1970</b>			
	Banco Mundial (Liberalismo Dirigido)	UNESCO/ ONU (Cambio radical)	UNICEF /ONU (Liberalismo compensatorio)
Visión del papel del Multilateralismo en el Orden Mundial en los años '70	<p>El mejor camino de desarrollo implica la integración en el mercado mundial con programas compensatorios para incrementar la productividad y la participación de los pobres.</p> <p>El papel principal de las organizaciones multilaterales es promover la estabilidad de la economía mundial y suministrar el capital para el desarrollo económico nacional</p>	<p>Se requiere un cambio estructural en el sistema mundial, especialmente en las relaciones entre Norte y Sur.</p> <p>Los objetivos principales del multilateralismo son apoyar a los países menos desarrollados y protegerlos contra el neoimperialismo</p>	<p>Las desigualdades estructurales del sistema mundial requieren que los países en vías de desarrollo promuevan y protejan la economía nacional; por ello los programas sociales compensatorios son esenciales.</p> <p>El principal papel del multilateralismo es apoyar los esfuerzos de desarrollo nacional.</p>
Estrategia de desarrollo	Redistribución con crecimiento	Nuevo orden económico (y cultural) internacional	Necesidades humanas básicas / servicios humanos básicos
Visión de la educación	<p>La educación es una inversión en las capacidades productivas de los pobres (capital humano). Apoyo retórico a la educación rural y no formal y aumento de la atención a la equidad educativa en los años '70.</p> <p>El gasto educativo concentrado en la educación superior y secundaria y en las obras civiles. En general, el gasto educativo sigue siendo marginal dentro de las actividades del Banco.</p>	<p>Énfasis en las alternativas endógenas y dimensiones culturales de la educación.</p> <p>Se extiende la idea de que la escolarización formal es una forma de neocolonialismo.</p> <p>Las actividades educativas son altamente difusas, mal financiadas y centradas en la intervención gubernamental nacional. La UNESCO sigue involucrada en planificación, alfabetización, educación para adultos y trabajo</p>	<p>La educación es un derecho humano básico, que debe ser defendido y apoyado por el multilateralismo.</p> <p>Mejor enfoque del desarrollo educativo y mayor énfasis en las raíces y las soluciones no formales. Provisión de servicios básicos y programas para mujeres, niños y pobres.</p> <p>Las actividades educativas en auge en los años '70 son rápidamente desplazadas por intervenciones exitosas en salud.</p>

		exploratorio de alternativas endógenas. Los programas se vuelven más regionales; coherencia limitada.	
--	--	---	--

<b>Tabla 3</b> <b>Los préstamos del Banco Mundial para Educación entre 1970-1996 (en millones de dólares americanos corrientes)</b>							
	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995	1996
BIRF	N.D.	1,031.2	1,950.7	2,435.6	5,723.1	1,280.6	920.8
ADI	N.D.	579.1	992.8	1,588.9	3,973.1	816.2	784.9
Total BIRF/ ADI							
Préstamos del Sector educativo	876.1	1,610.3	2,943.5	4,024.5	9,696.2	2,096.8	1,705.7
Porcentaje de préstamo educativo respecto al préstamo total del Banco	5.1	4.3	4.4	4.5	8.8	9.3	7.9
Porcentaje de préstamos educativos destinados a educación básica	N.D.	N.D.	N.D.	26.1	34.1	33.0	40.2

Fuentes: Calculadas del *Informe Anual* del Banco Mundial, de varios años; datos de educación básica (que incluyen educación primaria y párvulos) suministrados por el Banco.

Nota: N.D. = No disponibles. BIRF = Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; ADI = Asociación Internacional de Desarrollo.

## HISTORIA Y PROBLEMAS DE LA CREACIÓN DE UNA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL BANCO MUNDIAL 1960-2000\*

S.P. Heyneman

### Resumen

Los informes parecen contradictorios. El Banco Mundial, con casi tres billones de dólares al año invertidos en nuevos préstamos, se ha convertido en la única y la mayor fuente de capital de desarrollo en el campo de la educación internacional. Estos recursos sirven para aumentar las oportunidades educativas de jóvenes mujeres asiáticas y reconstruir escuelas de educación primaria tras los conflictos civiles en el África Subsahariana. Financian libros de texto, comidas escolares, nuevos currículos y la formación de miles de maestros, quizás cientos de miles, en casi 100 países de seis regiones distintas.

Pero el “Banco”, como se le conoce habitualmente, también es objeto de duras críticas. Algunas de ellas afirman que sus convenios de préstamo son demasiado restrictivos. Sus reformas políticas se basan en rígidas ideas neoliberales sobre el papel del Estado. Los creadores de políticas locales se han convertido en destinatarios pasivos de la agenda del Banco. Para obtener préstamos, los países han accedido a elevar las tasas educativas y esto ha exacerbado aun más la diferencia entre pobres y ricos.

¿Cómo una institución multilateral de préstamos de las Naciones Unidas, dirigida por sus propietarios en proporción de acciones iguales, se ha visto implicada en educación? ¿Cómo se establecen las prioridades y políticas de los préstamos educativos y cómo han ido cambiando con el tiempo? ¿Son justificadas las numerosas críticas que recibe el Banco Mundial en materia de educación? ¿Cómo responde el Banco? Finalmente, ¿qué cambios y recomendaciones se podrían sugerir para relajar la tensión continua entre los intereses generados por los préstamos y aquellos que abogan por un sistema de préstamo más inteligente y efectivo?

---

\* 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*, 3 (23): 315-337. Una primera versión aparece en *Perspectivas Internacionales sobre Educación y Sociedad* de D. P. Baker y D. Gustafson (Eds). Elsevier Science, Oxford (en preparación).

En este artículo explicaremos cómo se establecen las prioridades de préstamo del Banco y cómo se diseñan y aprueban estos préstamos. Trataremos de ilustrar cómo y por qué el Banco, a diferencia de otras organizaciones internacionales, ha ido ganando más influencia sobre la agenda educativa global. Subrayaremos la razón por la que las políticas educativas del Banco no han sido tan efectivas como se había prometido, y cómo en algunos casos han creado importantes distorsiones educativas en el sector educativo nacional. Este análisis está basado en la tendencia del Banco a quedarse “estancado” en ciertas metodologías, empezando por el cálculo de las necesidades de mano de obra y siguiendo, más recientemente, con el cálculo de las tasas de rendimiento. Esto tiende a sesgar su visión respecto a varios subsectores, funciones y objetivos educativos. Algunas de estas distorsiones se remontan a su entrada en el sector en los años ‘60. En este artículo lanzamos la siguiente pregunta: ¿Sobre quién debería recaer la responsabilidad cuando las políticas del Banco demuestran ser disfuncionales? La conclusión que sacamos en este artículo es que a pesar de la importancia de contar con unas políticas educativas inteligentes para el desarrollo social y económico, no existe una sola organización internacional capaz de suministrar esas políticas de forma efectiva.

En el artículo sugerimos tres opciones para cambiar a las organizaciones internacionales de modo que puedan efectuar un mejor trabajo analítico y crear unas políticas más inteligentes y unos programas más efectivos de asistencia educativa.

## **1. La entrada de capital humano en el Banco Mundial**

A finales de los años ‘50, Shultz (1959, 1961, 1981), Becker (1964), Bowman et al. (1968) y Anderson y Bowman (1967; Bowman y Anderson, 1968) habían migrado a la Universidad de Chicago y comenzaron a investigar cuál era la contribución del capital humano al crecimiento económico nacional. Frederick Harbison y Myers (1964) en Princeton, Lewis (1969) con Blaug (1970) y Vaizey (1968) en Londres, y Hansen y Weisbrod (1969) en Madison y Berkeley investigaban por vías similares y llegaban a conclusiones consistentes. Con la independencia de India y Pakistán en 1948, la independencia de Ghana en 1957 y la agitación francófona y anglófona en África, el

panorama político estaba cambiando y, paralelamente, también cambiaban las demandas que recibía el Banco Mundial para financiar la reconstrucción y el desarrollo. El mandato del Banco para la reconstrucción, esencial en la Europa de posguerra, daba paso a las prioridades de los nuevos países emergentes en vías de desarrollo.

No obstante, fuera de Europa, los ingredientes para el desarrollo eran diferentes. La dirección del Banco tenía claro que cada nación necesitaría expandir su comercio y su industria, y ello requería una infraestructura eficaz. En Europa, esa infraestructura había sido destruida y fue necesario reconstruirla. En África, América Latina y Asia, esa infraestructura era en gran parte inexistente. El centro de atención era el mismo: la infraestructura era el principal objetivo de los préstamos del Banco y el foco principal de su mandato. La cuestión en los años '60 era cómo crear entre los países en vías de desarrollo una infraestructura a partir de la nada.

El capital humano entró por primera vez en el Banco Mundial como un modo para arreglar “problemas de ingeniería”. Hacía falta construir puentes, carreteras, puertos y ferrocarriles, tradicionalmente con la ayuda de compañías especialistas externas. A medida que los nuevos países iban ganando la independencia, el Banco recibió más presión para animar a la participación local en este proceso de licitación y consecución, y, por lo tanto, para utilizar proveedores de asistencia técnica locales además de internacionales.

El concepto mismo de infraestructura estaba cambiando. La demanda de financiación pasaba de puentes y autopistas a industria, agricultura y manufactura (Gavin y Rodrik, 1995). De por sí, estos nuevos tipos de inversión en infraestructura no eran “operaciones clave”. Con los puentes y las carreteras el papel del Banco era aportar dinero para la construcción, pero con la industria los gastos recurrentes ganaron importancia. Estos nuevos tipos de infraestructura iban a requerir una administración a largo plazo y unas habilidades técnicas para hacerlas funcionar adecuadamente, y la cuestión clave pasó a ser si se podrían satisfacer estas exigencias. ¿Estaba en peligro la inversión del Banco Mundial en agricultura por la falta de ingenieros agrícolas? Los países podían pedir prestada la asistencia técnica extranjera para dirigir sus nuevas industrias, pero la asistencia técnica extranjera era costosa y desató una fuerte oposición política desde el principio. ¿Por qué pedir prestados la dirección y el talento técnico extranjeros cuando se podían desarrollar talentos locales? ¿Cómo determinamos cuándo las habilidades locales bastan? Y en el contexto de la nueva inversión en infraestructura nacional, ¿cómo se determina qué cantidad de talento hace falta desarrollar?



El Banco empezó a utilizar medidas de capital humano en su trabajo analítico a principios de los años '60 por razones que poco tenían que ver con las teorías de desarrollo económico, al contrario, establecían la prioridad de los bienes humanos por encima de los bienes físicos<sup>107</sup>. El Banco comenzó a utilizar mediciones de capital humano porque tenía un problema concreto: ¿De qué servía la inversión en una nueva planta de fabricación de fertilizante si no había ingenieros agrícolas para llenar la plantilla de trabajadores?

## **2. Problemas, resoluciones, nuevos problemas**

### ***2.1 Previsión de mano de obra: préstamos para formación profesional***

Como apuntó Jones (1992), las primeras directrices operacionales que permitieron que el Banco invirtiera en capital humano, limitaron los términos y su implicación a aquellas áreas en las que la inversión del Banco en infraestructuras corría peligro. Fue la respuesta a la pregunta de *cómo saberlo* lo que impulsó al Banco a usar modelos de previsión de la mano de obra<sup>108</sup>. La cuestión no era qué tipo de capital humano era necesario para el desarrollo –un debate lleno de dilemas y conflictos–<sup>109</sup>, sino cuántos ingenieros eran necesarios para garantizar la inversión en un fertilizante agrícola.

En octubre de 1963, los Directores Ejecutivos aprobaron la primera serie de directrices operativas para el enfoque del Banco en materia de educación. El memorando que se envió a la Junta decía que el Banco y la ADI debían:

Estar preparados para considerar la financiación de una parte del capital necesario para los proyectos educativos prioritarios diseñados para producir mano de obra formada para hacer avanzar el desarrollo económico. Al aplicar

---

<sup>107</sup> El Banco generalmente separa el trabajo analítico en varias funciones: estimación del proyecto, trabajo sectorial, trabajo económico del país, trabajo económico regional, investigación en política de sector e investigación en economía de desarrollo. Es más importante decidir qué parte del Banco patrocina el trabajo que el propio contenido del trabajo, y por esta razón este artículo no hace distinción entre estos dos elementos.

<sup>108</sup> La previsión de la mano de obra no era sólo la técnica preferida del Banco, era la base analítica dominante en la UNESCO, la OCDE, la OIT y muchas otras organizaciones internacionales. Hacía las funciones de moneda analítica común en instituciones y gobiernos nacionales en el campo de la educación.

<sup>109</sup> A Lewis (1969), por ejemplo, le preocupaba el tema de la desocupación de los graduados, con la idea de que un país podía invertir demasiado en educación. A Balogh y Streeten (1968) les preocupaba que una educación que no fuera lo suficientemente “práctica” daría paso al desempleo y la protesta social por parte de los que salían de la escuela.

este criterio, el Banco y la ADI debían concentrar su atención en proyectos en los campos de a) la educación técnica y profesional y la formación en otros niveles, y b) la educación secundaria general. (Banco Mundial, 1963)

Entre 1962 y 1980 todas las inversiones en educación del Banco requirieron justificaciones basadas en demandas de mano de obra. Por ello todas las inversiones en educación del Banco se centraron en técnicas para detectar necesidades de mano de obra y escasez de técnicos e ingenieros (Bartholomew, 1976). Comprensible en un primer momento, este énfasis en sólo una pequeña parte del sector educativo se convirtió en el primero de una serie de sesgos operativos a través de los cuales el Banco a menudo patrocinaba, promovía y financiaba, con recursos prestamistas, proyectos de contenido distorsionado.

Los inconvenientes de la previsión de la mano de obra son relativamente conocidos (Anderson y Bowman, 1968; Jones, 1992; Heyneman, 1972, 1995, 1999). Los costes no se calculaban para ajustarse al hecho de que los gastos por unidad en ingeniería eran mucho más elevados que en otras facultades, y eso no se mencionaba en los debates internos. Se daba por sentado que la inversión en ingeniería era un ingrediente necesario para una mayor inversión en infraestructura. Igual que un clavo o un tornillo, los ingenieros eran necesarios para mantener la estructura de una inversión mucho mayor.

La implicación latente en esta justificación era la prohibición de ayudar a otros ámbitos del sector educativo. Estos otros ámbitos eran considerados bienes de consumo y no una inversión adecuada. El programa de préstamos prohibió todo tipo de ayudas a las facultades de arte, ciencia y humanidades, a bibliotecas, a educación primaria, secundaria y académica (como opuesta a la educación diversificada) y a postgrados, además, ninguna de ellas podía constar en los informes estimativos del proyecto<sup>110</sup>.

## ***2.2 Educación Secundaria “Diversificada”***

A finales de los años ‘60, el Banco había creado un Departamento de Educación para dirigir el trabajo analítico que apuntalaba a sus inversiones y para evaluar los resultados de esas inversiones. La llegada, sin embargo, de un nuevo subdirector ayudó a

---

<sup>110</sup> Hay una diferencia entre lo que se menciona como parte de la estimación de un proyecto y lo que realmente entraba en el proyecto. Por ejemplo, las bibliotecas universitarias recibían ayuda dentro del marco de los programas de ingeniería. Pero una biblioteca podía servir para otros objetivos a parte de los materiales de ingeniería, aunque esto no podía constar en el informe estimativo del proyecto.

pavimentar el camino para la expansión de las responsabilidades educativas del Banco. La Secretaría Permanente en el Ministerio Sueco de Educación ayudó a popularizar una nueva justificación diseñada para convencer a la directiva superior del Banco de que permitiera la financiación de la educación secundaria<sup>111</sup>. Si se podía demostrar que la educación secundaria llevaría al “empleo práctico” en áreas necesarias para la eficiencia técnica, entonces el Banco podría justificar inversiones en educación secundaria. Coincidió con la creación de nuevos programas en escuelas comprehensivas, una reforma en Europa que combinaba la formación académica con la manual en las mismas instituciones (Banco Mundial, 1970, 1972).

En 1971 la directiva operativa para la educación del Banco Mundial subrayó las razones para una educación secundaria diversificada. Esta directiva señala:

Los sistemas educativos de los países en vías de desarrollo están diseñados para la élite... normalmente la aristocracia, las clases superiores comerciales o un cuadro de funcionarios: una gran parte de los estudiantes reciben una educación errónea; los contenidos de los cursos primarios y secundarios... no tienen nada que ver con la experiencia del estudiante actual, especialmente los niños de zonas rurales. (Banco Mundial, 1971)

Evaluaciones similares jugaron un papel en el *Sector Policy Paper* de 1974. En ese informe se argumentaba que el contenido educativo del momento era “disfuncional”, porque era “más teórico y abstracto y menos práctico”. Se llegó a la conclusión de que los sistemas educativos en los países en vías de desarrollo estaban desequilibrados. Se creía que había un exceso de habilidades literarias y generales y una demanda no satisfecha de habilidades relacionadas con trabajos específicos. La solución recomendada fue una “reorientación de currículo desde el fondo para asegurar que los que se graduaban encontraran un trabajo. Se asumió que para mejorar la calidad educativa, la educación tenía que ser más práctica y relevante, cosa que iba a

---

<sup>111</sup> En aquella época, la financiación de la educación primaria quedaba totalmente fuera de juego. En 1979, por poner un ejemplo, el Economista Jefe del África Subsahariana afirmó que, debido al “desempleo formado”, los préstamos a la educación primaria no eran económicamente justificados y el Banco no contaba con la ventaja comparativa necesaria para autorizar préstamos para la educación primaria. ¿Cómo podía el Banco vigilar la construcción en lugares tan dispares y aislados?

conseguirse mediante la reorientación del contenido, para alejarla del academicismo y guiarla hacia propósitos profesionales” (Banco Mundial, 1974)<sup>112</sup>.

Al evitar la especialización y el seguimiento, las escuelas diversificadas comprehensivas debían alentar la movilidad social y pasar a ser más democráticas. A muchos países de África, Asia y Latinoamérica les interesaba expandir las oportunidades educativas y pidieron préstamos con ese fin. Sin embargo, el Banco les concedió esos préstamos con la condición de que sus inversiones en educación secundaria incluyeran un currículo diversificado. Desde Somalia a Indonesia, cada proyecto de educación secundaria financiado por el Banco incluía el trabajo del metal y de la madera para los chicos y ciencia doméstica para las chicas. Se creía que esas asignaturas eran más “prácticas” y evitarían los peligros de una desocupación de los graduados y la alienación política.

En Somalia, por ejemplo, esos talleres tenían cocinas eléctricas para chicas que jamás habían visto una cocina eléctrica en su vida. Aunque sólo se utilizara metal y cemento en la construcción, todas las escuelas secundarias debían tener taller de carpintería, financiado por el Banco Mundial, y si la madera no era un producto asequible a nivel local, se importaba de Europa (Heyneman, 1987)<sup>113</sup>.

Estos dos ejemplos sirven para ilustrar el patrón. Las teorías de capital humano se utilizaron para justificar inversiones en esas áreas donde el sector educativo del Banco podía defender más préstamos ante aquellos que concedían los recursos dentro del Banco, o sea, los economistas dedicados a los diferentes países. El sector educativo actuó de forma racional en la competición por los “espacios” reservados a proyectos dentro del programa de préstamos de país (Jones, 1992, 1997; Mundy, 1998). Sin

---

<sup>112</sup> Nadie entre el personal del Banco sabía que ese argumento del currículo “práctico” había sido causa de un debate largo y tendido de la política colonial (Foster, 1965; Heyneman, 1972). Si el personal hubiera entendido mejor la historia, el Banco quizás hubiera tomado un enfoque más equilibrado y menos dogmático para el currículo diversificado.

<sup>113</sup> La construcción y dirección de una educación secundaria diversificada era un 30-50% más costosa. Esto no era un problema trivial en países en los que menos de un 2% de cada generación tenía posibilidades de entrar en la escuela secundaria. La escuela secundaria diversificada añadió complejidad a la implantación de proyectos. Entre 1962 y 1980, el 22% de los préstamos del Banco en educación se destinaron a la escuela secundaria diversificada. Ningún proyecto daba cuenta de la infrautilización de las instalaciones académicas; de hecho, muchas instalaciones académicas acogían un número excesivo de alumnos. Ningún proyecto daba cuenta de la falta de profesores de ciencias o matemáticas. Pero de los 90 préstamos para educación aprobados en aquel período, la tasa de uso de los talleres era sólo del 58%. El 40% de los préstamos había instituido un nuevo currículo diversificado que por alguna razón en el momento de la conclusión “no estaba disponible” (no se había implantado). En el 75% de los préstamos, los informes afirmaban que había problemas en el mantenimiento de los equipos. El 50% tuvieron problemas para encontrar profesores, y en uno de cada tres faltaba material y suministros (Heyneman, 1985a, b). A pesar de estos problemas, los talleres de metal, carpintería, agricultura y ciencia doméstica para chicas seguían siendo considerados elementos esenciales para los países en vías de desarrollo de varias regiones y niveles de capacidad de absorción, y se creían justificados según una teoría popular de aquel momento: que ese currículo era práctico y más democrático a nivel social.

embargo, antes de continuar con la historia de la política educativa respecto al préstamo, una breve sinopsis de cómo se establecen las prioridades de préstamo y de cómo se aprueban los préstamos, podría resultar útil al lector.

### *2.3 El proceso de préstamo*

Las bases para la inversión educativa deben adaptarse al contexto general de las cantidades asignadas por país. Los incentivos del personal para crear nuevos préstamos pueden superar los incentivos para hacer que los préstamos actuales se implanten con más eficacia. Existe un alto grado de competición entre el personal para conseguir ser el responsable de nuevos préstamos –en regiones, departamentos de estado, dentro de algún sector (transportes, salud, educación, banca, etc.)– y los responsables de los préstamos a nivel macro-económico. A pesar de la preocupación periódica sobre “riesgos morales”<sup>114</sup> (Wapenhans, 1992), la presión y el prestigio que comporta conseguir nuevos préstamos es una característica permanente de la cultura del Banco Mundial.

Cada departamento de país de cada región genera ideas de lo que debería ser financiado. Existen seis regiones, y en cada región hay de cuatro a seis departamentos de país<sup>115</sup>. Cada director de país establece prioridades para los sectores. Estas prioridades pueden incluir aspectos como la eficacia del sector público, la promoción de la exportación y la reforma de los impuestos. Los sectores reaccionan de acuerdo con esto.

Por ejemplo, en reacción a una prioridad de reforma de impuestos establecida por un director de país, el personal del sector educativo puede recomendar un préstamo para mejorar e instituir una formación para los recaudadores de impuestos; el personal del sector de protección social puede recomendar una ayuda para cambiar los impuestos de la seguridad social. En ambos casos, el objetivo del proyecto sería mejorar un problema en política de impuestos utilizando los recursos del sector al que cada uno ha sido asignado. Esta estructura de responsabilidad de préstamos explica por qué el Banco

---

<sup>114</sup> *Riesgos morales* es una política de asistencia a los necesitados que entraña el riesgo de que los beneficiados puedan tener un comportamiento irresponsable si saben que van a recibir ayuda cuando tengan problemas. Algunas leyes de bancarrota, por ejemplo, son susceptibles de causar “riesgos morales”.

<sup>115</sup> El número de departamentos por países va cambiando con el tiempo, igual que las responsabilidades del director de país. En general, el número de regiones ha permanecido estable durante 30 años. El único cambio significativo ha sido que las regiones de África Occidental y África Oriental se han unido en una sola región y que Europa y Asia Central han entrado como nuevas regiones.

presta regularmente para objetivos que se encuentran en la tangente de sus propias prioridades de sector<sup>116</sup>.

El personal del sector educativo responde a incentivos administrativos derivados de prioridades macro-económicas. Determinan la tendencia del sector educativo a recopilar un cierto tipo de datos en lugar de otro, a llevar a cabo ciertos análisis y no otros, y a patrocinar ciertos préstamos y no otros. Si el Banco ha experimentado un desequilibrio en los préstamos educativos, o se ha equivocado con los convenios educativos requeridos de los países, es en parte debido a los incentivos internos a los que el sector educativo debe responder. Es importante recordar que el sector educativo no establece prioridades operativas. Puede que busque influir en las prioridades, pero la asignación de recursos internos y el establecimiento de prioridades operativas están exclusivamente en manos de los economistas de los países<sup>117</sup>.

Es posible que el personal del sector educativo preste atención a las nuevas bases para el capital humano, siempre que éstas no pongan en peligro los préstamos que ya están en camino o la justificación de próximos préstamos. Las nuevas bases, sin embargo, requerirían que el personal de educación tuviera la formación y la habilidad para incorporar las nuevas técnicas. Hasta 1980, el personal de educación del Banco se dividía en tres categorías principales (Heyneman, 1999). En su mayoría, los economistas en realidad eran planificadores educativos con experiencia en el campo de la previsión de las necesidades de mano de obra. El segundo grupo, los educadores, ayudaba a decidir el contenido del currículum práctico. La función del último grupo, los arquitectos de proyecto, era calcular los costes de construcción de las nuevas instalaciones. El objetivo del personal operativo no eran los problemas educativos como los conocía el mundo, sino los problemas relevantes para los requisitos internos del préstamo del Banco. Se centraban en las técnicas para justificar la educación de ingenieros, el contenido del currículo profesional y las opciones alternativas de construcción. Las recompensas eran para quien sabía responder con éxito a la pregunta “cómo implantar” y no a “por qué invertir”. En consecuencia, en estas regiones, existían pocos incentivos para cuestionar el razonamiento del que dependía el préstamo. Como

---

<sup>116</sup> A menudo se subestima la influencia del Ministerio de Economía sobre las prioridades de los préstamos. Los préstamos, en todos los sectores, deben ser aprobados por las autoridades fiscales.

<sup>117</sup> Dentro del Banco, los economistas de países funcionan como un monopolio. El personal que asigna los recursos también asigna los recursos de su propio “sector”, el de las operaciones macroeconómicas y el de ajuste de préstamos. Esto ayuda a explicar la incongruencia continua entre los informes coloristas del Banco acerca de la importancia de la educación en el desarrollo económico y el hecho de que la educación represente sólo el 4% de la cartera de préstamos.

los mecanismos de previsión de la mano de obra eran dominantes, los países respondían rápidamente a los incentivos, centrando sus peticiones en las áreas que sabían que interesaban al Banco, la educación técnica y profesional y la formación técnica<sup>118</sup>.

#### *2.4 El equilibrio de poder McNamara*

Robert McNamara abandonó el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en 1968 para convertirse en presidente del Banco Mundial. Fue presidente durante una década, y fue el responsable de cuadruplicar y quintuplicar los préstamos durante su legislatura y de dirigir al Banco hacia la planificación familiar y de población, la salud pública y la educación. Una de sus principales preocupaciones era equilibrar de forma adecuada la concesión de préstamos rápidos y efectivos y, al mismo tiempo, asegurar la calidad técnica de esos préstamos. Podemos encontrar analogías de la tensión natural entre la respuesta rápida a la demanda y los estándares técnicos en cualquier cadena de producción. Después de un estudio cuidadoso, se reconfiguró al Banco en tres grandes secciones, cada una con un vicepresidente: una sección basada en investigación de economías en desarrollo, una basada en estrategia política y de préstamos, y la última (con seis vicepresidentes) basada en responsabilidades regionales (Fig. 1).

La clave del plan de McNamara era otorgar al personal de investigación una importante visibilidad pero poca autoridad operativa, y otorgar a las otras dos secciones derecho a veto sobre la política y los préstamos. Ninguna política conseguía la oficialidad sin el consentimiento mutuo entre el personal del Proyecto Central y el Personal Regional. De la misma forma, la junta no podía aprobar un préstamo sin el consenso de las otras dos secciones. Este “equilibrio de poder” debía proteger a la institución de dos peligros importantes: préstamos basados en el capricho de los funcionarios locales y políticas basadas en modelos y paradigmas de poca o ninguna relevancia “sobre el terreno”. A medida que avanzamos en la historia, el lector notará que este diseño cambió radicalmente en los años ‘80 para acabar desapareciendo en la década de 1990 con efectos significativos sobre la calidad de los préstamos y de la política.

#### *2.5 Desafíos de la previsión de mano de obra*

---

<sup>118</sup> Este comportamiento de los países no es inusual. La mayoría de los países en vías de desarrollo saben perfectamente a qué agencia dirigirse para un tipo específico de ayuda exterior. También saben que en cualquier sector los intereses de la agencia se supeditan a creencias y prioridades internas.

El primer cambio llegó en 1974 con el nombramiento, dentro del departamento de educación, del primer científico de la educación y el primer sociólogo de la educación del Banco. Las funciones de estos nuevos miembros del personal incluían el análisis de las teorías del currículum y la promoción de estudios de seguimiento de los licenciados para reforzar la naturaleza práctica de los currículos<sup>119</sup>.

Se alentó a los países a endeudarse, a implantar estudios de seguimiento y a analizar sus resultados. En Abril de 1976, el segundo sociólogo de la educación entró en el Banco Mundial, y rápidamente se encontró con dos problemas.

---

<sup>119</sup> Estos nombramientos sirvieron para generar informes de trabajadores que cuestionaban la necesidad de los laboratorios a la hora de enseñar ciencias en secundaria y la creencia de que las clases con pocos alumnos eran un signo de calidad. También generaron manuales sobre estudios de seguimiento y planificación de la localización de las escuelas, considerados ingredientes esenciales de la planificación educativa en aquel momento.



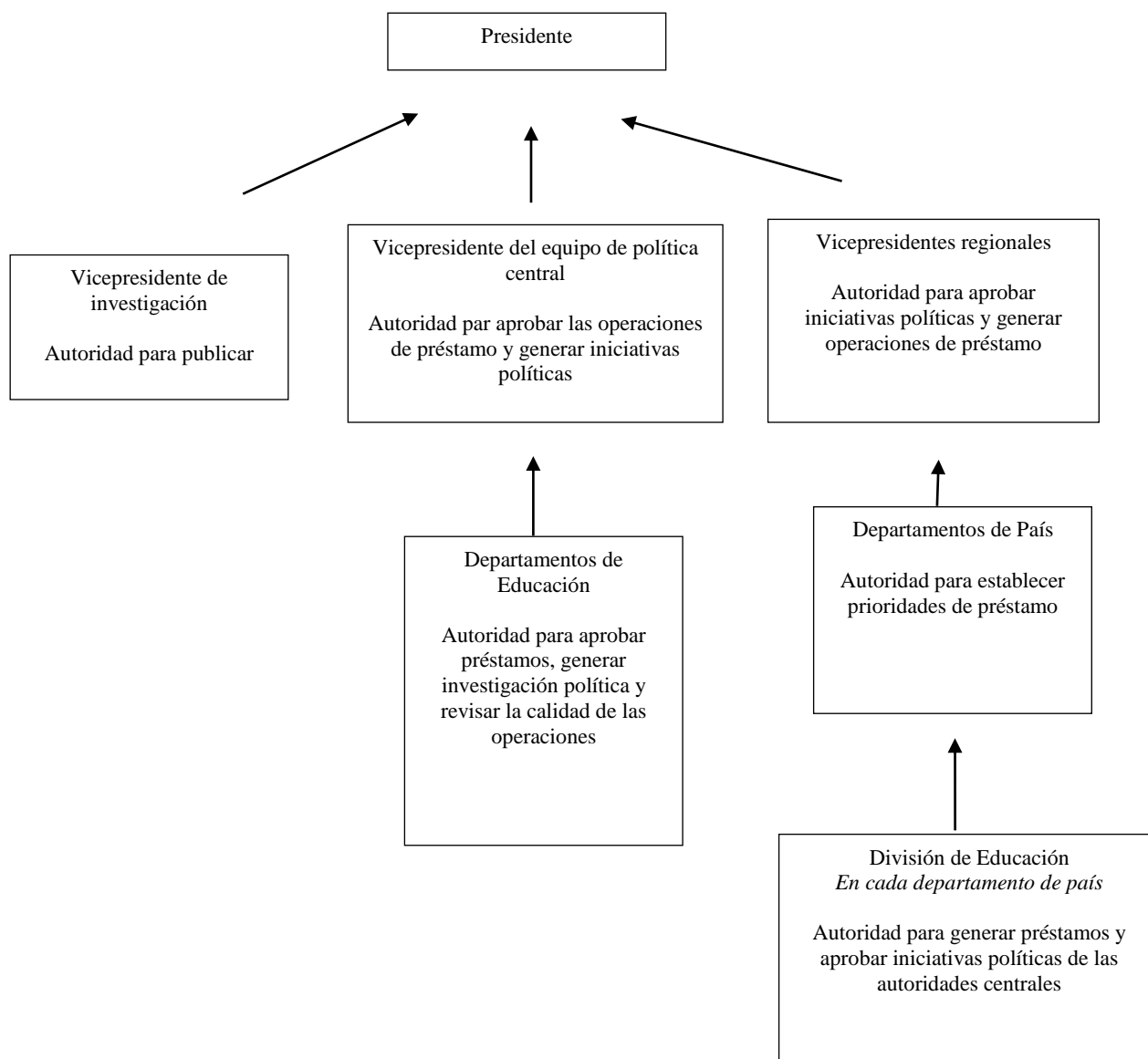


Fig. 1. Los procesos internos del Banco Mundial entre principios de los 70 y principios de los 80

Aunque el argumento de la “falacia de la escuela profesional” (Foster, 1965) se había publicado ya hacía una década, la mayor parte del personal del Banco Mundial ignoraba que existía una alternativa a las creencias sobre educación “práctica” que justificaban los préstamos<sup>120</sup>.

Se consideraba un axioma que las “asignaturas prácticas” y la formación técnica eran más útiles para el mercado laboral. La posibilidad de que fueran las habilidades académicas las más útiles se consideraba una herejía porque amenazaba los cimientos

<sup>120</sup> Esta ignorancia del personal respecto a las teorías alternativas era irregular. En general, los que habían estudiado historia en la facultad de magisterio de Columbia y planificación educativa en Harvard, los conocían; los que venían de otras universidades americanas, europeas, latinoamericanas o asiáticas, no.

filosóficos del programa de préstamos (Heyneman, 1985a, b; Habte et al., 1983; Psacharopoulos y Loxley, 1985)<sup>121</sup>.

El segundo problema era que la previsión de las necesidades de mano de obra distorsionaba el programa de préstamos, dirigiéndolo hacia profesiones específicas contra otras prioridades. No se podían justificar los préstamos sobre la base de que servían para mejorar la formación académica, porque esta formación no se consideraba práctica. Por otro lado, existía una metodología económica alternativa para calcular las tasas de rendimiento de la inversión en educación (Levin, 1983; Windham, 1975; Psacharopoulos, 1973; Psacharopoulos y Woodhall, 1985), conocida en las Universidades más prestigiosas, que podía poner a prueba la teoría de la formación práctica. Pero en aquel momento, el Economista Educativo jefe, apoyado por una larga tradición de publicación de cifras y previsiones de mano de obra, argumentó que esta “metodología de las tasas de rendimiento” tenía fallos graves. Los datos de ganancias y costes educativos fundamentales para la metodología eran escasos y poco fiables. La metodología podía tener algún interés académico, pero para las operaciones del Banco Mundial, donde era necesario tomar decisiones específicas y rápidas sobre inversiones, no era nada práctica. Era una metodología “experimental”, nada factible para las operaciones en el mundo real.

La autonomía relativa del departamento de educación dentro de la Oficina Central de Proyectos permitía experimentar con los datos de ganancias y costes hasta cierto punto. Algunos de estos datos provenían de fuentes secundarias, otros de estudios de seguimiento que se habían llevado a cabo años antes. Los primeros informes sobre el uso de análisis de tasas de rendimiento en India y Malawi (Heyneman, 1980a, b, 1984), abrieron las puertas del Banco a un número de expertos en esta materia.

Esto dividió la profesión de los economistas de la educación en dos grupos. El primero consideraba la previsión de la mano como el mecanismo dominante; el segundo promovía los estudios de las tasas de rendimiento. En su mayoría, las operaciones

---

<sup>121</sup> La demanda popular para acceder a la educación académica en lugar de a la formación profesional se consideraba económicamente disfuncional. A los que anhelaban una formación académica se les acusaba de buscar un trabajo de despacho en lugar de un trabajo práctico. Que alguien quisiera ampliar los estudios se consideraba como una señal de “credencialismo”, es decir, que buscaba credenciales para llenar el currículum en lugar de querer mejorar sus habilidades y sus ingresos. Durante los años ‘70, era normal que los préstamos del Banco se acompañaran de convenios legales, que exigían a los países la restricción del acceso a la formación académica y el desarrollo, en su lugar, de una formación profesional alternativa definitiva. En muchos casos, los convenios restrictivos del Banco se vieron sobrepasados por la fuerza de la demanda popular de acceso a los estudios académicos generales y a la movilidad ocupacional que, 20 años más tarde, el mismo Banco aplaudiría.

regionales se quedaron con el primero, porque era el mecanismo de discurso económico más conocido y necesario para los proyectos en trámite. Pero la Unidad de Investigación del Departamento de Educación y la División de Recursos Humanos dentro del Departamento de Desarrollo Económico se pusieron del lado de las metodologías de las tasas de rendimiento. Se observó que en otros sectores del Banco se aplicaban metodologías similares, la fórmula de tasas de rendimiento incluía costes y beneficios, dos elementos sacrosantos dentro de la profesión económica, y por eso se consideró que existía un precedente en la utilización de las metodologías de “tasas de rendimiento” en otros sectores y que su razonamiento era más convincente. Las diferentes bases económicas para los préstamos educativos no eran la única fuente de distorsiones operativas proveniente de la época de “infraestructuras” en el Banco Mundial. También eran importantes las definiciones de costes “recurrentes” y “de capital” que en aquel momento se aplicaban a la educación. Lo que sigue a continuación es una pequeña explicación de esta cuestión.

## *2.6 Gastos recurrentes y la prohibición de libros de texto*

Un principio común desde los orígenes del Banco Mundial era la noción de que el préstamo debía ser análogo al capital inicial. Si una economía no podía generar los recursos necesarios para mantener una carretera pavimentada, entonces el Banco sólo invertiría en pistas de tierra. La clave para justificar cualquier proyecto era su sostenibilidad. Un método para determinar si un proyecto era asequible (es decir, si se podía pagar su sostenibilidad) era hacer responsable al país beneficiario de los costes recurrentes y al Banco de los costes de capital. Si un país no podía mantener la inversión capital, significaba que no podía asumir los costes y que el proyecto no era asequible.

La mayor parte de los gastos de infraestructura recaen en el coste de la construcción capital. Pero la educación es intensiva en trabajo. La mayor parte del gasto educativo está constituido por salarios y otros gastos regulares. Como el Banco aplicaba principios económicos idénticos en todos los sectores, la definición de gasto recurrente provocó la prohibición de préstamos para materiales esenciales de lectura. Los educadores con experiencia en países en vías de desarrollo sabían, sin embargo, que el suministro de material de lectura era uno de los ingredientes fundamentales para que el sistema

funcionara, y la falta de esos materiales les hacía plantearse si realmente valía la pena que las instituciones continuaran funcionando.

La definición de “gasto recurrente” cambió por varias razones. Los informes indicaban que los libros de texto eran importantes (Heyneman et al., 1978) y también indicaban que eran un “elemento válido” (Jones, 1992). El debate acerca de si el Banco debía conceder préstamos para libros de texto era característico: la definición de coste recurrente venía de una época centrada en la reconstrucción de Europa, en la que las expectativas económicas nacionales y el papel inversor del Banco eran muy distintos. La definición no cambió por un giro en el punto de vista de la profesión económica, ni porque la comunidad educativa profesional estuviera de acuerdo en reconocer que los materiales de lectura eran importantes para los estudiantes que querían aprender a leer. Cambió porque el material de lectura era una vía factible para el préstamo. Los materiales de lectura podían considerarse una inversión en lugar de un bien de consumo. Y si los libros de texto no eran bienes de consumo, no entraban en la categoría de “gasto recurrente”. Y si no constituían un gasto recurrente, entonces el Banco podía conceder préstamos para libros de texto. A pesar de la lógica circular, el efecto fue constructivo<sup>122</sup>.

Todas estas cuestiones quedaron fuera del *Education Sector Policy Paper* de 1980 (Banco Mundial, 1980), y muchas resultan útiles para explicar a los no especialistas<sup>123</sup> por qué saber lo que no estaba escrito en el informe era tan importante como saber lo que había en él. El Banco ya no se limitaría a los préstamos para la formación técnica y profesional o para la diversificación de la educación secundaria. La calidad educativa pasaba a ser una razón legítima para el préstamo, igual que la investigación educativa. Y todos los sectores del sistema educativo, desde la escuela primaria a la educación superior, pasaban a ser objetivos legítimos de la ayuda del Banco. Lo más importante es que las herramientas económicas para responder a la pregunta de cuánto dinero se debía

---

<sup>122</sup> La concesión de préstamos para material de lectura ilustra otro aspecto de la historia interminable de los dilemas. Una vez aprobado, el personal del Banco descubrió que el sector de los libros de texto era mucho más complejo de lo que habían anticipado; que los préstamos para libros provocaban nuevos problemas en áreas como ofertas locales contra ofertas internacionales, control local contra control centralizado, suministro público contra suministro privado. Allá donde el Banco había concedido préstamos al monopolio gubernamental de los libros de texto, se crearon nuevas distorsiones políticas que no habrían existido si el Banco hubiera mantenido la prohibición sobre los libros de texto. Al final, la cuestión es si los beneficios de tener más libros de texto son mayores que los costes de disminuir la competitividad de la industria editorial privada local.

<sup>123</sup> La Política Educativa de Lectura del Banco Mundial se ha comparado a menudo con la Kremlinología.

invertir ya no se limitaban a la previsión de la mano de obra. Es muy raro que los documentos sobre la política de un Banco se consideren revolucionarios (Williams, 1975), pero teniendo en cuenta las importantes distorsiones con las que el sector educativo del Banco había tenido que trabajar hasta entonces, las políticas de 1980 eran realmente radicales. Esto era ciertamente un avance, pero ¿llevaría este avance a una mejora en los préstamos, con unos objetivos más justificados?

### *2.7 Nuevas metodologías, procedimientos y problemas internos*

En 1980 el Banco empezó a sufrir críticas cada vez mayores e implacables de ecologistas, activistas por los derechos humanos, representantes de pueblos indígenas, mujeres y pobres. En respuesta a estas críticas, el nuevo presidente Barber Conable tomó la decisión de estudiar el problema y nombró un grupo de poder para entrevistar a numerosos académicos, personalidades del mundo financiero y personal interno. El informe resultante recomendaba, en 1986, una re-organización interna que se hizo efectiva al año siguiente (Banco Mundial, 1987).

Las estructuras y los procedimientos cambiaron de forma drástica. El método de mutuo consenso entre el personal político y el operativo vigente hasta entonces se consideró el responsable de la ralentización de las decisiones. El nuevo Banco de 1987 debía ser rápido. Los problemas políticos ganaron prioridad. El giro hacia una nueva política de préstamos requería sofisticación, visibilidad y equilibrio. Para hacerlo posible, hubo que cambiar las estructuras y los procedimientos (figura 2).

Por primera vez, los líderes regionales tenían autoridad para mandar préstamos a la Junta sin la aprobación previa de las autoridades políticas centrales. Éstas podían oponerse a algunos objetivos específicos del préstamo y convocar una reunión formal para discutir sus objeciones. El propósito de esa reunión sería airear las diferencias y decidir una “dirección” para futuros préstamos. Pero la aprobación formal ya no era necesaria.

También ocurrió lo contrario. Las autoridades regionales debían opinar sobre las políticas, pero la política en sí era cosa “del centro”. Además, ahora el centro contaba con un nuevo Vicepresidente Superior de Operaciones. En cierto modo, esta nueva estructura limitaba el papel de los vicepresidentes regionales. Oficialmente, los vicepresidentes regionales equivalían a un vicepresidente de sector. Sin embargo, un vicepresidente de sector podía pasar una cuestión a una autoridad general, el

Vicepresidente Superior, y esa estructura afectó el resultado de los debates sobre política educativa de los años ‘80.

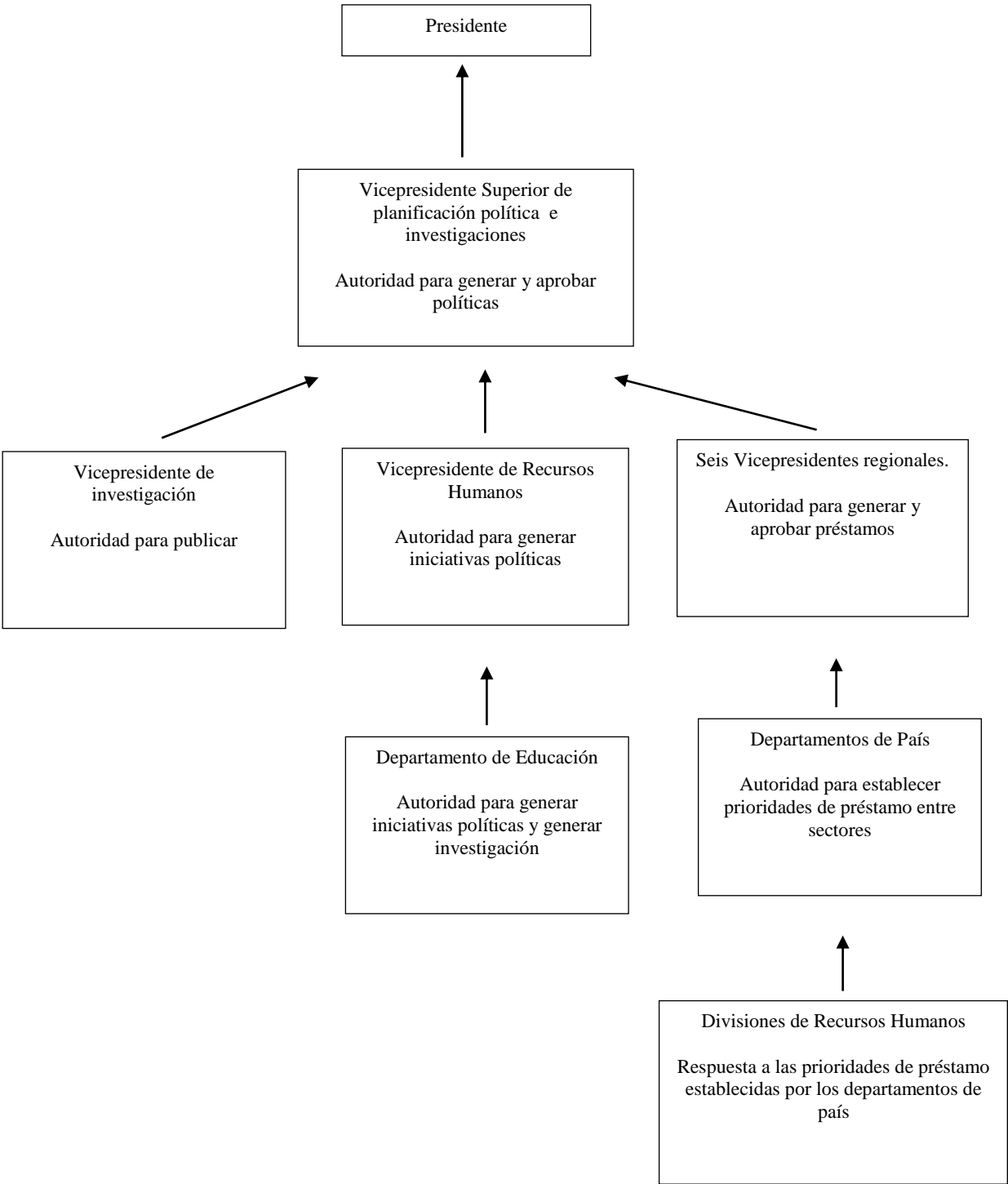


Fig.2. Procesos del Banco Mundial entre principios de los 80 y principios de los 90

La publicación del *Education Sector Policy Paper* en 1980, animó al personal del Banco a utilizar la metodología de tasas de rendimiento en su trabajo analítico. Esto llevó a una justificación más clara y precisa de la educación primaria y la educación secundaria académica. A pesar de todo, la interpretación de los métodos de las tasas de rendimiento influyó sobremanera en el contenido de los préstamos de distintas formas, y en ninguna otra región se hizo esto más patente que en Latinoamérica durante la época del ajuste económico.

La crisis de Latinoamérica llegó precipitadamente, aparentemente tomando por sorpresa a los países industrializados. El “plan Baker”, llamado así por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, fue quizás el acontecimiento más remarcable de la época. Un comentario de James Baker diciendo que el énfasis tradicional del Banco Mundial en implementar sus proyectos de desarrollo en ciclos de cinco años lo hacía “invisible” dentro de entorno de la crisis fiscal, precipitó una crisis interna en el Banco. El comentario instó a la directiva del Banco a buscar la forma de ser parte de la solución.

El mandato del Banco exigía préstamos para el desarrollo a largo plazo. El mandato del Fondo Monetario Internacional instaba a responder a la crisis fiscal con un desembolso rápido (durante varios meses, por ejemplo, en lugar de los cinco años del Banco). La “invisibilidad”, por tanto, no era una opción aceptable para el Banco y la directiva respondió creando una nueva categoría de préstamo, el Préstamo de Ajuste, en la que el Banco adelantaría recursos a cambio de rápidos cambios en las políticas nacionales. La posibilidad de que esta categoría se solapara con el mandato del Fondo Monetario Internacional era preocupante, pero secundaria en comparación con la magnitud de la crisis fiscal que estas operaciones de ajuste debían arreglar.

América Latina era famosa tanto por su pobreza como por sus desigualdades, y existía la preocupación de que un recorte de recursos públicos agravara ambos rasgos. Cuando las autoridades fiscales de los propios países acudieron al Banco, éste se comprometió a intentar, algunas veces de forma más patente que otras, proteger los gastos públicos que beneficiaban directamente a los pobres<sup>124</sup>. Se consultó a líderes de los sectores de salud, medioambiente y educación, entre otros, sobre qué gastos públicos incluir.

El mensaje educativo del Banco en la era del ajuste se basaba en la metodología de la rentabilidad económica. La media de estos resultados entre los distintos países parecía

---

<sup>124</sup> A finales de la década, la presión externa de las ONGs y otras agencias de ayuda al desarrollo obligó al Banco a ser más activo con respecto a proteger a los pobres de la austeridad fiscal (Cornia et al., 1987; Jolly, 1991; George y Sabelli, 1994; Feinburg, 1986).

consistente desde un principio (Psacharopoulos, 1973, 1985). En general, la rentabilidad era mayor terminando la escuela primaria que terminando la secundaria, y mayor terminando la secundaria que la terciaria. Y la rentabilidad era más alta terminando estudios académicos que profesionales. Y más alta en los países más pobres.

Utilizar estos hallazgos para determinar las prioridades en los préstamos resultó más problemático que generar los hallazgos en sí mismos. De todos modos, los estudios de rentabilidad llevaron a tres recomendaciones comunes: (i) dirigir el gasto público hacia la educación académica y básica en lugar de hacerlo hacia la profesional y la superior; (ii) incrementar el coste privado de asistencia universitaria; y (iii) aplicar sistemas de préstamo para aligerar la carga financiera que los individuos tenían que afrontar ahora para pagar las matrículas universitarias. Estas tres recomendaciones se volvieron típicas del “Menú breve de política educativa” que surgió de los análisis de las tasas de rendimiento educativo (Banco Mundial, 1986, 1988; Psacharopoulos, 1980, 1990).

En ocasiones, el menú breve de política educativa formaba parte de una larga lista de cambios en las políticas fiscales, comerciales, industriales y contributivas, y de una lista aún más larga de regulaciones diseñadas para proteger a los pobres –subsidios para comida, salud pública, desempleo y bienestar infantil (Stewart, 1995; Nelson, 1995; Fox y Brown, 1998; Brown y Hunter, 2000; Wood, 1986; Kardam, 1993; Ascher, 1983)–. A veces los problemas educativos eran un ingrediente menor dentro del programa general de ajuste macro-económico. Por esta razón, el menú breve de política educativa se negociaba a menudo a espaldas de las autoridades educativas, a través del Ministerio de Economía en lugar de hacerlo a través del Ministerio de Educación.

Como ya han observado otros, los efectos de la era de ajuste fueron problemáticos para el Banco y para el sector educativo (Samoff, 1994). Con el menú breve de política educativa el Banco adquirió entre algunas ONGs y círculos académicos cierta reputación por limitar los derechos a una “educación libre” y por el deseo de ser autosuficiente en educación superior. Algunas críticas quizás se han basado en las agendas personales e institucionales, pero su aparición tuvo un fuerte impacto sobre la gran capacidad del Banco para mostrar que sus políticas de ajuste educativo estaban al servicio de los intereses de los pobres (Heilleiner, 1986, 1992; Biersteker, 1992; Colclough y Manor, 1991; Colclough, 1996; Hinchliffe, 1993; Ilon, 1996; Organización Internacional del Trabajo, 1996; Carnoy, 1995; Barnett y Finnermore, 1999).

El otro bando también contaba con bases muy convincentes. Los presupuestos de muchos países estaban distorsionados a favor de la educación superior o profesional y a



menudo servían a intereses personales. Estas distorsiones crearon una gran desigualdad, ya que las familias privilegiadas se beneficiaban con partes excesivas de los subsidios educativos. El Banco tenía toda la razón al cuestionar estas distorsiones en Latinoamérica, África y el resto del Mundo. También se daba el caso de que los métodos utilizados para calcular las tasas de rendimiento resultaban estar entre los mejores para señalar las alteraciones de los presupuestos públicos. Pero mientras que el menú breve de política educativa contenía gran parte de verdad, no contenía toda la verdad.

En Asia, Oriente Medio y el Norte de África, las operaciones de ajuste eran escasas, por eso el menú breve de política educativa tuvo un impacto menor<sup>125</sup>. En África Subsahariana, sin embargo, las operaciones de ajuste y el menú breve de política educativa eran más comunes<sup>126</sup> y, en consecuencia, las controversias eran más pronunciadas (Bennell, 1996a, b, c; Chung, 1989; Mazrui, 1997; Welch, 2000; Colclough, 1990; Buchert y King, 1995; Reimers, 1994; Samoff, 1996, 1999; Berman, 1990; Craig, 1990; Woodhall, 1994; Banco Mundial, 1994b, c, 1998; Altbach, 1989)<sup>127</sup>.

Con el nombramiento de un Vicepresidente de política, planificación y desarrollo, el viejo sistema de equilibrio de poderes que Robert McNamara había creado tan cuidadosamente quedó desarticulado. Y por pura casualidad, la colocación del defensor más elocuente del menú breve de política educativa en la oficina del Vicepresidente, provocó objeciones importantes a los préstamos para la educación superior y profesional. Las autoridades operativas regionales reaccionaron protestando por las restricciones en sus préstamos. Incluso el personal educativo de la misma oficina de la Vicepresidencia Central a menudo compartía el punto de vista del personal de operaciones regionales. En algún caso se llegó, incluso, a sugerir que no debían autorizarse préstamos para la educación superior si el país beneficiado no cancelaba primero la legislación contra las

---

<sup>125</sup> El menú breve de política educativa podría haber resultado un problema, confinado a Latinoamérica y África, si el defensor principal del mismo se hubiera quedado en las operaciones regionales. Pero el Vicepresidente central de política y planificación invitó al principal defensor del menú a su oficina para que se ocupara del “control de calidad” de la política de préstamos y operaciones, y después de eso todas las propuestas de préstamos para la educación superior y profesional provocaron objeciones y todos los documentos políticos tuvieron que ir acompañados de una base de rentabilidad. Era como “poner al zorro a vigilar las gallinas”.

<sup>126</sup> Los documentos políticos no recibieron críticas uniformes. Los que trataban sobre educación primaria (Banco Mundial, 1990; Lockheed y Verspoor, 1991) y educación profesional (Banco Mundial 1991a, b) terminados con antelación, tuvieron una considerable aceptación entre las organizaciones que pronto empezarían con las críticas intensas.

<sup>127</sup> Las operaciones de ajuste no eran para nada las únicas causas de objeción a la política educativa del Banco Mundial. Los documentos del Banco sobre educación superior y financiación de la educación eran también motivo de controversia en África.

tasas de matrícula. En una nota de protesta, un director de la oficina de la Vicepresidencia presentó su objeción por el motivo de que muchos países que pedían prestado al Banco tenían esa legislación, en muchos casos derivada de decisiones constitucionales adoptadas por un gobierno elegido democráticamente (nota interna, enero, 1995)<sup>128</sup>.

Debido a los cambios estructurales y de personal, el *policy paper* de educación superior fue objeto de más debates que los documentos anteriores. Como las inversiones en educación superior tenían una menor rentabilidad social que las inversiones en educación primaria, el sumario ejecutivo del documento de educación superior incluía la siguiente declaración:

La educación primaria y secundaria seguirán siendo los sub- sectores de máxima prioridad en los préstamos educativos del Banco en países que todavía no han conseguido la alfabetización universal y un acceso adecuado, equidad y calidad en los niveles primario y secundario. En estos países, nuestro compromiso con la educación superior seguirá siendo principalmente hacer que su financiación sea más asequible y rentable, mientras la educación primaria y secundaria pueden recibir cada vez más atención. (Banco Mundial, 1994a, b, c, p. 12)<sup>129</sup>

Las justificaciones para financiar la educación superior quedaron limitadas sobre la base de la eficiencia y la equidad. La mejora de la calidad y la capacidad nacional no estaban incluidas. Esta declaración causó una consternación considerable particularmente en África Subsahariana, donde se pensó que el Banco estaba restringiendo de forma artificial los objetivos de desarrollo de los países más empobrecidos.

Dentro del Banco, esta declaración despertó la preocupación entre el personal de operaciones con la inquietud de que el menú breve de política educativa se impusiera en

---

<sup>128</sup> El artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) proclama que la “educación elemental debe ser gratuita”. Esta cláusula se ha incluido en numerosas convenciones legales internacionales relacionadas con la educación. Las convenciones legales, por supuesto, no implican que la educación básica sea de hecho gratuita. En la República Popular de la China era común pagar la escuela elemental, igual que en la mayoría de los países del África Subsahariana y del Sur de Asia. A pesar de todo, la cuestión legal se ha convertido en un foco de tensión entre el Banco y otras instituciones dentro de la ONU, particularmente en los casos en los que el Banco ha recomendado tarifas privadas para la educación elemental (Tomasevski, 2000).

<sup>129</sup> Lo que el Mundo no sabía era que esta declaración fue introducida en la oficina de la Vicepresidencia General en el borrador final sin la aprobación de los jefes regionales. Ni siquiera los autores del documento vieron la declaración hasta después de su publicación (comunicado personal, 1994).

los países de todo el mundo sin tener en cuenta las consecuencias. Hizo surgir el fantasma de una autoridad arbitraria dentro de las estructuras del Banco, que podría perjudicar los intereses del sector educativo. Las sospechas del personal pusieron los cimientos para la confrontación por el siguiente *Policy Paper*, “*Strategies and Priorities for Education*”.

Sin duda, al departamento central de educación le esperaba un trabajo desalentador. Tenía que recoger las experiencias de los otros sectores, operaciones y regiones simultáneamente. Tenía que adaptarse al hecho de que el mundo en vías de desarrollo había cambiado. América Latina se estaba democratizando con rapidez. Las economías del Asia Oriental estaban en expansión gracias, en parte, a fuentes privadas de desarrollo financiero. Ahora había 27 nuevos países surgidos de la caída de la Unión Soviética. Además, Europa Central y Europa del Este estaban pidiendo préstamos para sus necesidades de desarrollo –y estos países eran muy distintos de aquellos otros que se consideraba tradicionalmente en vías de desarrollo–. Todo esto representaba un conjunto de circunstancias muy diferentes de las que el Banco había encontrado en los años ‘70 y ‘80.

El trabajo de redacción del nuevo *Policy Paper* representaba un desafío para los autores, cuya experiencia se limitaba a los países de bajo nivel económico del África Subsahariana y del sur de Asia. A los ojos de los directores de otras regiones, las demandas habían cambiado. En las regiones con ingresos medios, las demandas no se restringían a objetivos altruistas como la mejora del acceso de las niñas a la educación primaria. Muchos países habían tenido 30 años para ganar experiencia desde su independencia; otros, eran potencias nucleares y socios comerciales importantes de naciones industrializadas. Una nueva generación de líderes educativos les guiaba, preocupada por nuevos problemas y nuevas cuestiones.

En muchos casos las cuestiones concernían a las novedades que la OCDE estaba implantando en sus Estados miembros –sistemas de cupos, pluses por méritos, dirección local, estándares de rendimiento–. Pero la experiencia profesional de gran parte del personal del Banco no incluía debates educativos en sus propios países (Heyneman, 1997). Por todo esto, el sector educativo del Banco fue objeto de un “reajuste” parecido al que experimentaron sus clientes.

A pesar de las amenazas de tormenta, el enfrentamiento entre el personal educativo central y regional no cesó. Una versión del *Sector Policy Paper*, por ejemplo, pedía la financiación privada de toda la educación superior. Una nota de un representante

regional a los autores expuso el conflicto de forma simple: eliminar ese punto. Así fue, pero en una versión posterior, las autoridades regionales se opusieron a las recomendaciones políticas que ellos creían que pondrían en peligro la relación con los beneficiarios. En una nota recomendando algunos cambios, una región declaraba:

El documento se basa en la misma tasa de rendimiento para guiar las prioridades políticas y de inversión futuras, y eso va a resultar catastrófico. Las pruebas son defectuosas; extraídas de algunos beneficiarios tradicionales; sólo dan una explicación obsoleta de tendencias y sólo hacen referencia a las categorías educativas más simples –primaria, secundaria y superior–. Al centrarse solamente en las tasas de rendimiento, el documento excluye otros posibles justificantes para la concesión de financiación pública: interés nacional, caída del mercado, igualdad... Aunque la mitad de los préstamos del Banco Mundial van a parar a educación post-secundaria, el documento olvida por completo el papel de la educación superior. También olvida la educación de grado, la educación de adultos, la educación preescolar, la investigación educativa, la tecnología educativa y la educación especial para discapacitados. Ignora todas las ramas de la formación profesional, incluida la formación médica, la ingeniería, la formación legal, en administración pública y las ciencias sociales. Todos los países hacen inversiones públicas en estas áreas y sería irresponsable tratarlos sin miramientos. Un jefe de división describió el problema diciendo que el documento nos lleva hacia el futuro con la vista fijada en el retrovisor. (nota interna: 18 de noviembre, 1994)

A pesar de la oposición en el interior del Banco, el documento final cambió muy poco respecto a los borradores. Al final, los representantes de cuatro de las seis regiones acordaron reunirse en privado<sup>130</sup>. Todos veían que la publicación del nuevo *Sector Policy Paper, Priorities and Strategies*, podía poner en peligro las operaciones regionales. Sabían que habían ignorado comentarios y objeciones previos. Acordaron redactar una nueva lista de objeciones a la publicación de ese documento y mandaron esa lista directamente a los Vicepresidentes Regionales. En diciembre de 1994, los representantes del Sur y el Este de Asia, África Subsahariana, Europa y Asia Central,

---

<sup>130</sup> El menú breve provocaba numerosas tensiones y, para pasar desapercibidos, celebraron la reunión durante un paseo nocturno por un parque.

Oriente Medio y África del Norte firmaron un memorando paralelo<sup>131</sup>. El problema era el menú breve de política educativa. El sector educativo del Banco estaba en pie de guerra.

Al final, el documento fue remodelado, pero esto no cambió los resultados. Incluso después de una protesta interna sin precedentes, la publicación del documento *Priorities and Strategies* levantó la oposición y las réplicas que eran de esperar (Burnett, 1996; Burnett y Patrinos, 1996; Jones, 2000; Lauglo, 1996; Samoff, 1996, 1999; Watson, 1996).

La experiencia ilustra varios principios. Las instituciones, igual que los países, corren el riesgo de distorsionarse. Un simple mensaje, lanzado por una dirección desequilibrada, se puede propagar a pesar de los mejores esfuerzos profesionales para contrarrestarlo. En este caso, un único punto de vista, desde una posición central, propagó el menú breve de política educativa, y, al hacerlo, el Banco quedó como blanco de las críticas y las denuncias de perjudicar el sector educativo.

Otro principio remarcable es que en aquel tiempo no existían instituciones externas capaces de desafiar la posición educativa del Banco. Si el Banco hubiera tenido alguna institución de referencia en el sector, el riesgo de distorsión hubiera sido menor. Pero la UNESCO ya no se encontraba en posición para infundir la misma credibilidad profesional de una década atrás<sup>132</sup>. El programa de cooperación de la UNESCO, por ejemplo, recibía el 75% de la financiación del Banco y eso dejaba a la UNESCO en una posición comprometida<sup>133</sup>. El campo de política educativa pertenecía exclusivamente al Banco.

Después de la publicación de *Priorities and Strategies for Education*, el Banco se vio inmerso en un importante debate interno sobre las metodologías (Hammer, 1996;

---

<sup>131</sup> De los 26 jefes de división responsables de educación, 20 firmaron el memorando el 2 de febrero de 1995, pidiendo que no se mandara el documento a la Junta. Otros dos estaban de acuerdo con el memorando en principio, pero no lo quisieron firmar, uno se opuso y los otros tres no pudieron ser localizados.

<sup>132</sup> La UNESCO se opuso a que el Banco se entrometiera en política educativa desde principios de los años '70.

<sup>133</sup> El Banco Mundial mantenía "programas cooperativos" de forma activa con la OIT, la OMS y la UNESCO. Estos programas consistían en un departamento de personal técnico dentro de cada una de estas instituciones, preparado para apoyar los préstamos y las operaciones de sector del Banco Mundial. La excusa de que sus especialidades eran necesarias para mantener la calidad técnica era lo que mantenía a este personal técnico. Pero era más fácil justificar la especialización del personal si éste trabajaba directamente desde la agencia técnica de la ONU responsable de ese sector. Sin embargo, desde un principio, se produjeron tensiones alrededor de si este personal debía lealtad al Banco o a la agencia que le acogía, no obstante, estas tensiones fueron mucho más significativas en la UNESCO que en la OIT y la OMS. Por parte del Banco, en materia de educación, la preocupación por si el programa cooperativo con la UNESCO estaba técnicamente justificado era constante.

Heyneman, 1995, 1997), acompañado por una serie de críticas externas (Colclough, 1996; Carnoy, 1995; Alexander, 1998; Bennell, 1996 a,b; Curtin, 1995, 1996). Igual que con la previsión de las necesidades de mano de obra 20 años atrás, se reconocieron los supuestos y las distorsiones y se colocó la metodología de tasas de rendimiento en el contexto adecuado. Pero la credibilidad ya se había perdido, y por ello la última palabra respecto al menú breve de política educativa la tenía un equipo de trabajo patrocinado por el Banco pero independiente. Sus conclusiones fueron las siguientes:

El Grupo de Trabajo cree que los argumentos económicos tradicionales se basan en una comprensión limitada de la contribución de las instituciones de educación superior. Los estudios de las tasas de rendimiento tratan a la gente formada como un valor sólo por sus ingresos más elevados y los impuestos que pagan a la sociedad. Pero la gente con estudios tiene claramente otros efectos en la sociedad: la gente con estudios se encuentra en la posición adecuada para tomar iniciativas económicas y sociales, y por ello tiene un mayor impacto en el bienestar social y económico de sus comunidades. También es vital a la hora de crear un entorno en el que el desarrollo económico sea posible. Una buena gestión, unas instituciones fuertes, y una infraestructura desarrollada son elementos necesarios para que un negocio progrese, y ninguna de estas cosas es posible sin gente con estudios superiores. Finalmente, los análisis de las tasas de rendimiento obvian completamente el impacto de la investigación universitaria en la economía –un beneficio social de largo alcance que forma el núcleo de cualquier argumento a favor del desarrollo de sistemas educativos superiores fuertes–. (Grupo de Trabajo de Educación Superior y Sociedad, 2000, p. 39)

### **3. Nuevas bases: pero falta de una nueva metodología**

Los costes de desarrollar el *Priorities and Strategies* superaron los beneficios a la hora de conseguir el consenso y la motivación de los profesionales de la educación respecto a sus mensajes políticos. Los críticos apuntaron que el mensaje y la visión del Banco no tenían nada de nuevo, sino que se limitaban a resumir lo que se venía haciendo durante décadas. Se dijo que los mensajes políticos eran totalmente imposibles de aplicar en países de ingresos medios<sup>134</sup>. Sin embargo, algunos pensaron que el Banco se centraba

---

<sup>134</sup> No se pudo distribuir el documento en las regiones de Europa y Asia Central porque parecía sugerir que sus problemas eran los mismos que los de África y el Sur de Asia. La experiencia en formación profesional de los países de Europa del Este se añadió al documento cuando los hallazgos de la baja demanda de formación profesional se ajustaban a las previsiones; pero las pruebas regionales que demostraban una fuerte demanda de formación profesional en la CEE se ignoraron, y al final se tuvieron que publicar de forma independiente (Castro et al., 1997).

demasiado en los países más pobres, pero el documento no tuvo muy buena acogida entre los académicos que reivindicaban representar los intereses de dichos países<sup>135</sup>.

El Banco, basándose en las experiencias de las grandes corporaciones, empezó a enfatizar la gestión del conocimiento (KM: *Knowledge Management*) (Samoff y Stromquist, 2000; Khanna, 2000; Denning, 1998; Haas, 1990) por encima del análisis de políticas. La gestión del conocimiento educativo se ha convertido en algo integral dentro de la estrategia general de relaciones públicas. Se puede encajar cómodamente dentro de grandes iniciativas y por ello es menos susceptible a las críticas. La gestión del conocimiento consiste básicamente en la diseminación y los enlaces a páginas Web externas, y puede recibir el apoyo como servicio público con un coste comparativamente bajo.

Pero al mismo tiempo se han establecido las bases para la concesión de nuevos préstamos educativos. Durante más de 50 años, se ha tratado de entender mejor en qué tipo de educación debería invertir un país y por qué razón (McMahon, 1999). Una respuesta a esta pregunta ha consistido en evitar establecer contenidos y asignaciones a priori, y en lugar de eso, establecer una pequeña lista de políticas destinadas a “permitir” que el sector educativo responda a las nuevas demandas en las nuevas democracias. El diseño de estas políticas es muy creativo. Incluyen un énfasis en los estándares locales e internacionales de rendimiento, una contribución efectiva a la cohesión social, mejoras y acceso libre a las estadísticas educativas, debate público sobre los objetivos, desarrollo transparente de las elecciones políticas e intercambios (Banco Mundial, 1999a-e), que encajan con la filosofía de Gutmann (1987). Estos desarrollos ilustran el hecho de que a pesar de los problemas, ha habido un progreso.

El nuevo agnosticismo ex-ante de los marcos políticos educativos del Banco es más cómodo tanto para los países como para el sector educativo del Banco. Sigue utilizando los estudios de eficacia externa basados en los métodos de análisis de las tasas de rendimiento, pero ahora estos estudios tienden a señalar los problemas en lugar de determinar las prioridades para los préstamos. La diferencia es crucial. No existe ningún método, sin embargo, capaz de responder a la vieja pregunta de qué

---

<sup>135</sup> Por ejemplo, el número especial del *International Journal for Education Development* 16 (3), 1996.

cantidad debería invertir un país en educación y por qué razón. Hasta los años '90, la respuesta estándar a esa pregunta se concentraba en las bases del capital humano –que se medían por los cambios de productividad y las diferencias salariales–.

Puede que el escándalo del documento de *Priorities and Strategies* ayude a explicar por qué la rama política del Banco se ha retirado de tal modo en términos de sustancia política. El *Education Sector Policy Paper* de 1999, redactado y publicado con rapidez (Banco Mundial, 1999a-f, 2000; Patrinos, 2000), parecía una lista de buenos propósitos altruistas –por ejemplo: razones por las que las niñas deberían tener acceso a la escuela primaria (Klees, 2002; Ilon, 2002)–. Por muy difíciles que sean los problemas y por muy dolorosas que resulten las decisiones a tomar, a nadie le hace ningún bien evitar los dilemas naturales asociados con la educación y el desarrollo. Por muy importantes que sean las nuevas prioridades, como potenciar la educación primaria femenina, no son representativas de los problemas de educación y desarrollo en un mundo cada vez más heterogéneo donde los países en vías de desarrollo hace tiempo que consiguieron acceso universal (Heyneman, 1995, 1997, 1999; De Siqueria, 2000).

La experiencia en Rusia y la antigua Unión Soviética precipitó un replanteamiento de la eficacia del modelo de capital humano para cuantificar el impacto educativo en el desarrollo<sup>136</sup>. Debido al peligro de conflictos étnicos, y a la relación entre conflictos étnicos y guerra civil, se empezó a ver el papel de la escuela de un modo diferente (Banco Mundial, 1995; Picciotto, 1996; Salmi, 2000; Heyneman, 1978, 2000). Aunque los beneficios no económicos formaban parte del razonamiento del capital humano desde un principio, no se había hecho ningún progreso respecto al modo de cuantificarlos. Ahora, en cambio, se da mucha importancia a la contribución de la educación a los objetivos de cohesión social (Heyneman, 2000).

Los Gobiernos, la prensa, los partidos políticos divergentes, así como las comunidades de defensa y política extranjera, prestan mucha atención al problema de la cohesión social. Las cuestiones referentes a la cohesión social han pasado a ser prioritarias en Latinoamérica, Asia y África (Heyneman y Trodoric-Bebic, 2000). Aunque la formación y la productividad siguen teniendo su importancia, el debate público no siempre ha girado entorno a estas cuestiones. A menudo, el debate público gira entorno a cuestiones más importantes, aunque no se puedan medir en

---

<sup>136</sup> Gran parte de la teoría de cohesión social deriva de trabajos anteriores en economía institucional (Olson, 1971).



términos económicos. El siguiente paso en el trabajo analítico del Banco se centrará, probablemente, en la distinción entre el sistema escolar que realiza un buen trabajo de contribución a la cohesión social y el que no. Otra línea de análisis del Banco buscará medir la eficacia de las escuelas y sistemas escolares en sus funciones no económicas.

## **4. Conclusiones**

De la experiencia podemos sacar varias lecciones.

### *4.1 Convenios de préstamo solventes a nivel profesional*

El mandato del Banco Mundial incluye la idea de que la financiación es sólo parte de su objetivo; que el valor estabilizador del cambio político tiene la misma importancia. La mayor parte de esta estabilización se dirige a través de los convenios y las condiciones adheridas al préstamo. Los directores ejecutivos –los representantes de los propietarios del Banco– frecuentemente encargan al personal del Banco que prueben si los convenios de un préstamo propuesto son suficientemente estrictos<sup>137</sup>. Los convenios, por lo tanto, son parte integral de los préstamos del Banco.

Esto es aceptable siempre y cuando los convenios sean inteligentes y correctos a nivel profesional. Si el préstamo para una central energética exige que se incluyan regulaciones en materia de Salud, Seguridad y Medioambiente, consideradas algo normal en el resto del Mundo, se puede decir que los convenios parecen inteligentes y correctos a nivel profesional. Pero ¿qué pasa cuando los convenios exigen que un país profesionalice el currículum? ¿Qué pasa si los convenios se basan en técnicas de análisis defectuosas y una práctica profesional poco sólida? ¿Qué pasa si los requisitos exigidos por el Banco y aceptados por el país son totalmente erróneos? ¿Quién se va hacer responsable de los resultados adversos? ¿Quién se va a hacer responsable de las controversias políticas e institucionales que las políticas inevitablemente generarán en

---

<sup>137</sup> En una ocasión el departamento de países rechazó una propuesta de préstamo educativo para Uganda después de la caída de Idi Amin porque no iba acompañada de los convenios recomendados. Cuando informaron al sector educativo de que el sistema educativo del país ya tenía una dirección, que sólo necesitaba recursos, también les advirtieron que la pobreza no era motivo suficiente para conceder un préstamo (comunicado personal, 1979).

los países pobres? ¿Quién se va a hacer responsable de recompensar el derroche de los recursos financieros causado por una mala política?

La primera lección de esta historia educativa es que el Banco Mundial ha estado recomendando políticas educativas defectuosas desde sus inicios en este sector en 1962. No pretendemos sugerir que todas las políticas del Banco sean defectuosas ni que los beneficios de los préstamos no hayan sido substanciales. Sólo queremos señalar que el Banco tiene una gran tradición de malas recomendaciones educativas y hasta ahora no ha sido capaz de responder a la pregunta de quién es responsable por ellas.

#### *4.2 Recuperar el equilibrio de poder*

El motivo de preocupación original de McNamara sigue vigente. ¿Cómo puede una organización responder a una creciente demanda sin perder la solidez profesional y técnica? En los años '80 existía un equilibrio de poder entre la política y las operaciones. En lugar de control de calidad, encontramos un sistema informal de evaluaciones. Cada región, a veces incluso cada departamento, crea su propio sistema de evaluación. Siguen una guía pero no un estándar común. A parte de la votación de la Junta, no hay revisión formal externa del proceso. Sin un equilibrio fuerte de poder dentro del Banco, y ningún equilibrio de poder externo, el programa de política y de préstamos educativos corre el riesgo de nuevas distorsiones.

#### *4.3 Evitar el monopolio por parte de intereses profesionales individuales*

Desde un principio, la maquinaria de política educativa del Banco ha estado influenciada por importantes y poderosas agendas. Estas presiones endógenas en el Banco son de esperar. Lo que importa de verdad es cómo se gestionan. La estructura organizativa de "equilibrio de poder" de McNamara permitía que los departamentos de investigación, política y operaciones pudieran cuestionarse mutuamente sus supuestos. Pero la estructura de los años '80 y principios de los años '90 terminó con esa posibilidad de cuestionamiento (Fig. 2). En esa época, la política central podía acallar cualquier oposición. Fue en el contexto de esta estructura que el Banco corría el riesgo de quedar atrapado por una agenda limitada, o sea, el menú breve de política educativa. Sin los balances y las revisiones internas, el debate quedaba ahogado. Sólo se publicaban documentos que reforzaban las viejas creencias. Incluso cuando la mayoría

de los jefes de la división operativa del sector comenzó a protestar, se ignoraron sus objeciones.

El hecho que hizo que la experiencia del menú breve de política educativa fuera pernicioso fue que la agenda de repente incluía todos los aspectos de la educación en virtud de la reivindicación de que el Banco se hacía cargo de todos los gastos públicos. Era inevitable, entonces, que el Banco empezara a hacerse cargo de gastos en áreas de la educación en las que no tenía experiencia profesional<sup>138</sup>. Los Ministros de Educación tenían que gestionar programas y prioridades respecto a los cuales el Banco carecía de conocimiento o experiencia —educación especial para discapacitados, nuevas pedagogías, novedades curriculares—. En 1970, cuando el Banco limitó su aportación a la formación profesional, admitió que era poco competente en las otras áreas educativas. Aunque eso llevó a prejuicios artificiales a favor de la formación profesional, su franqueza institucional era un signo de honestidad. Pero una vez que el Banco empezó a hacerse cargo de todos los gastos públicos educativos, ipso facto, asumió obligaciones en áreas de la educación que no estaba preparado para entender o respecto de las que no sabía como aceptar responsabilidades.

Toda política acarrea un efecto contrario y unos costes. Esto, a menudo, se subestima a la hora de elaborar modelos económicos. Puede que sea cierto en cuestiones de implantación de impuestos, transporte, salud y otras áreas. Pero también se aplica a la educación. Cuando existe un mecanismo interno de *equilibrio de poderes*<sup>139</sup> dentro del mismo sistema, es posible hacer un seguimiento y corregir esos efectos contrarios; pero un fallo en este sistema puede llevar a reacciones extremas fuera de la institución de las que se responsabilizará al Banco. La cuestión clave es cómo reimplantar un sistema de equilibrio de poderes profesionales dentro de la política educativa internacional.

## 5. Opciones

---

<sup>138</sup> Por culpa de tanta reorganización, a finales de los años '90, la mayor parte del personal de educación venía de otros sectores. De los 400 empleados de recursos humanos, 250 trabajaban en educación; de esos, sólo el 20% (menos de 50) tenía alguna formación académica en materia educativa, y sólo una docena habían publicado trabajos en este campo. Con un personal del que sólo el 20% tenía experiencia académica, esperaban sentar las bases de un programa de préstamos de entre 2 y 3 billones de dólares al año. La falta de experiencia profesional puso al sector educativo en peligro de “mentalidad de camarilla” a la hora de decidir opciones y prioridades que no hubieran sido aprobadas por los economistas de los países.

<sup>139</sup> Nota del traductor: Traducimos así la expresión inglesa *checks and balances*.

¿Existe alguna forma para hacer que el papel del Banco en materia educativa se pueda gestionar para que continúe su tarea de asistencia pero con unas prioridades de sector equilibradas?<sup>140</sup> Tres sugerencias:

1. Los países deberían poder decidir qué quieren analizar y quién debe realizar el análisis. Una de las opciones sería dejar la capacidad analítica en manos de los mismos países. El Banco Asiático de Desarrollo, por ejemplo, ofrece becas de asistencia técnica que son la base de los préstamos<sup>141</sup>. El Banco Mundial podría ofrecer becas de trabajo analítico. Los países podrían solicitar propuestas, así como piden otros tipos de ayuda. Las universidades, algunas compañías privadas y tal vez agencias públicas, ofrecerían sus servicios, tanto a nivel local como internacional.
2. El Banco Mundial podría seguir patrocinando los análisis, pero serían los bancos regionales los responsables de los préstamos educativos. Una recomendación de la Comisión Meltzer (2000), era eliminar la palabra “Banco” del “Banco Mundial”. Bajo el nuevo nombre de Organización para el Desarrollo Mundial, la institución analizaría problemas de desarrollo y haría recomendaciones, pero dejaría los préstamos en manos de los bancos de desarrollo. Si el Banco adoptara las recomendaciones de la Comisión Meltzer, este hecho desvincularía el trabajo analítico de los programas de préstamos, lo que permitiría que los mismos países se ocuparan del conjunto natural de equilibrio de poderes.
3. La política educativa podría decidirse dentro del sistema de las Naciones Unidas de forma conjunta. Una tercera sugerencia sería reinvertir en la responsabilidad de la UNESCO en cuestiones de creación de políticas (Mundy, 1998, 1999, 2002). Esta opción tendría la ventaja de evitar los problemas que representa un monopolio sobre la política educativa. Esto daría plena responsabilidad profesional en materia de política educativa a la institución cuyos términos de referencia cubren la gama completa de actividades educativas, no sólo las

---

<sup>140</sup> Existen numerosas recomendaciones importantes de dominio público sobre cómo reestructurar al Banco Mundial. Entre las más significativas: Comisión Consultiva de las Instituciones Financieras Internacionales, 2000; Cavanagh et al., 1994; Danaher, 1994; Williams y Young, 1994; French, 1994; Gilbert y Vines, 2000; Bergesen y Lunde, 1999; Gibbon, 1993; Gore, 2000; Collier, 2000; Woods, 2000 a, b; Sandford, 1996.

<sup>141</sup> La calidad de la asistencia técnica ofrecida no está garantizada, porque es el beneficiario el que elige el trabajo analítico a realizar y no existe garantía alguna de que su elección sea la correcta.

relacionadas con la eficiencia externa e interna<sup>142</sup>. La lección es que la eficiencia es el elemento esencial de la política educativa de un país. Pero ningún estudio de eficiencia ha sido capaz de capturar de forma adecuada toda la gama de responsabilidades sociales que forman parte de la educación. Esto también se puede aplicar a la salud, la agricultura y la industria, y, actualmente, hasta al poder y a las telecomunicaciones.

## **6. Resumen**

Los problemas en las operaciones educativas han sido evidentes desde las primeras actividades en los años '60. A los países en vías de desarrollo les ha salido caro. Ante la insistencia del Banco, los países invirtieron más de la cuenta en formación profesional y técnica. Por culpa de la estrecha definición de costes recurrentes, los países ignoraron las inversiones en material de lectura y en el mantenimiento del salario de los profesores. Más adelante, presionados por el Banco, los países invirtieron en miles de talleres y laboratorios, que, en su mayoría, se convirtieron en “elefantes blancos” inútiles. Y más tarde, los países se vieron obligados a recortar gastos públicos de la educación superior sin ninguna experiencia profesional previa con consecuencias para la cohesión del sector. La lección que sacamos de esto no es el derroche de importantes recursos. Tampoco es la negligencia del Banco en este campo. La lección principal es que el Mundo se enfrenta a una nueva ola significativa de demanda de análisis educativo y comercio profesional de ideas sobre la reforma educativa, y no existe una sola institución internacional capaz de hacer el seguimiento, y mucho menos de paliar los problemas educativos.

## **REFERENCIAS**

---

<sup>142</sup> El argumento en contra de esta opción se basa en que los Ministros de Educación gobiernan la UNESCO y pueden establecer una agenda política independiente de las restricciones fiscales. La solución sería una autoridad conjunta en la que ambas instituciones tuvieran que ponerse de acuerdo en las propuestas políticas con implicaciones fiscales.

- Alexander, N., (1998) *Paying for Education: The Influence of the World Bank and the IMF on Education in Developing Countries*. Report prepared for Oxfam America, Mimeo.
- Altbach, P. (Ed.), (1989) *Symposium: World Bank Report on Education in Sub-Saharan Africa*, *Comparative Education Review* 33 93–134.
- Anderson, C.A., Bowman, M.J., (1967) Theoretical considerations in educational planning. In: Blaug, M. (Ed.), *Economics of Education*, vol. I. Pergamon Press, Oxford, pp. 351–381.
- Ascher, W., (1983) New development approaches and the adaptability of international agencies: the case of the World Bank. *International Organization* 37, 415–439.
- Balogh, T., Streeten, P., (1968) The planning of education in poor countries. In: Blaug, M. (Ed.), *Economics of Education*, vol. 1. Penguin, Harmondsworth, pp. 383–395.
- Barnett, M., Finnemore, M., (1999) The politics, power and pathologies of international organizations. *International Organization* 53, 699–732.
- Bartholomew, D.J. (Ed.), (1976) *Manpower Planning*. Penguin Publishers, London.
- Becker, G., (1964) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Columbia University Press, New York.
- Bennell, P., (1996a) Using and abusing rates of return: a critique of the World Bank's 1995 education sector review. *International Journal of Educational Development* 16, 235–248.
- , (1996b) Rates of return to education: does the conventional pattern prevail in Sub-Saharan Africa? *World Development* 24 (January), 183–199.
- , (1996c) Privatization, choice and competition: the World Bank's reform agenda for vocational education in Sub-Saharan Africa. *Journal of International Development* 8, 467–487.
- Bergsen, H., Lunde, L., (1999) *Dinosaurs or Dynamos? The United Nations and the World Bank at the Turn of the Century*. Earthscan, London.
- Berman, E., (1990) Donor agencies and third world educational development, 1945–1985. In: Arnove, R. (Ed.), *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*. State University of New York Press, Buffalo, NY.
- Biersteker, T., (1992) The triumph of neoclassical economics in the developing world: policy convergence and basis of governance in the international economic order. In: Rosenau, J., Czempiel, E.O. (Eds.), *Governance Without Government*. Cambridge University Press, New York, pp. 102–131.
- Blaug, M., (1970) *Economics of Education: A Selected Annotated Bibliography*, 2nd ed. Pergamon Press, Oxford, New York.
- Bowman, M. J., Debeauvais, M., Komarov, V., E., Vaizey, J.(Eds.) (1968) *Readings in the economics of education: a selection of articles, essays and texts from the works of economists, past and present, on the relationships between economics and education*. Paris: UNESCO.
- Anderson, C., A. (1968) "Concerning the role of education in development", in: Bowman, M., J. (Ed.) *Readings in the Economics of Education: A Selection of Articles, Essays and Texts from the Works of Economists, Past and Present, on the Relationships Between Economics and Education*. UNESCO, Paris, 113-134.
- Brown, D., Hunter, W. (2000) "World Bank directives, domestic interests and the politics of human capital investments", *Latin America. Comparative Political Studies* 33 (February): 113-143.
- Buchert, L., King, K. (Eds.) (1995) *Learning from Experience: Policy and Practice in Aid to Higher Education*. UNESCO, Paris.
- Burnett, N. (1996) "Priorities and strategies for education a World Bank review: the process and the key messages", *International Journal of Educational Development* 16: 215-220.
- Patrinos, H. (1996) "Response to critiques of priorities and strategies for education: a World Bank review", *International Journal of Educational Development* 16: 273-276.
- Carnoy, M. (1995) "Structural adjustment and the changing face of education", *International Labour Review*: 134, 653-673.
- Castro, C. de Moura, Feonova, M., Litman, A. (1997) *Education and Production in the Russian Federation*. UNESCO. International Institute of Educational Planning, Paris.
- Cavanagh, J., Wysham, D., Arruda, M. (Eds.) (1994) *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order*.

- Pluto Press, London.
- Chung, F., C. (1989) "Policies for primary and secondary education in Zimbabwe: alternatives to the World Bank perspective", *Zimbabwe Journal of Education Research*: 1, 22-42.
- Colclough, C. (1996) "Education and the market: which parts of the neo-liberal solution are correct?", *World Development* 24: 589-610.
- (1990) "Raising additional resources for education in developing countries: are graduate payroll taxes superior to student loans?", *International Journal of Educational Development* 10: 169-180.
- Manor, J., 1991. *States of Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*. Clarendon Press, Oxford.
- Collier, P. (2000) "Conditionality, dependence and coordination: three current debates in aid policy", in: Gilbert, G., Vines, D. (Eds.) *The World Bank: Politics and Structure*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Cornia, G., Jolly, R., Stewart, F. (1987) *Adjustment with a Human Face*. Clarendon Press, Oxford.
- Craig, J. (1990) "Comparative African Experiences in Implementing Educational Policies". World Bank, Washington DC (Discussion paper 83).
- Curtin, T., R., C. (1996) "Project appraisal and human capital theory", *Social Investment* 11 (June): 66-78.
- (1995) "Fallacy and fraud in human capital theory", *Papua New Guinea Journal of Education* 31: 73-88.
- Danaher, K. (Ed.) (1994) *50 Years is Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund*. South End Press, Boston.
- De Siqueira, A., C. (2000) "The World Bank: new discourses and the 1999 education sector strategy paper". Paper presented at the annual meeting of the Comparative and International Education Society San Antonio, Texas, March, 7-12.
- Denning, S. (1998) *What is Knowledge Management?* World Bank, Washington DC.
- Feinberg, R. (Ed.) (1986) *Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade*. Transaction Books, New Brunswick, NJ.
- Foster, P., J. (1965) *Education and Social Change in Ghana*. University of Chicago Press, Chicago.
- Fox, J., Brown, L., D. (1998) *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. MIT Press, Cambridge.
- French, H. (1994) "Chapter nine: rebuilding the World Bank", in: Starke, L. (Ed.) *State of the World*. W.W. Norton and Company, New York.
- Gavin, M., Rodrik, D. (1995) "The World Bank in historical perspective", *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85: 329-334.
- George, S., Sabelli, F. (1994) *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire*. Westview Press, Cambridge, Boulder.
- Gibbon, P. (1993) "The World Bank and the new politics of aid", *European Journal of Development Research* 5: 35-62.
- Gilbert, C., Vines, D. (2000) *The World Bank: Structures and Policies*. Westview Press, Cambridge, Boulder.
- Gore, C. (2000) "The rise and fall of the Washington consensus as a paradigm for developing countries", *World Development* 28: 789-804.
- Gutmann, A. (1987) *Democratic Education*. Princeton University Press, Princeton.
- Haas, E., B. (1990) *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. University of California Press, Berkeley.
- Habte, A., Psacharopoulos, G., Heyneman, S. (1983) *Education and Development: Views from the World Bank*. World Bank, Washington DC.
- Hammer, J. (1996) *The Public Economics of Education*. Public Economics Division, Policy Research Department, and The World Bank, Mimeo.
- Hansen, W., L., Weisbrod, B., A. (1969) *Benefits, Costs and Finance of Public Higher Education*. Markham Publishing Company, Chicago.
- Heilleiner, G. (1986) "Policy-based program lending: a look at the Bank's new role", in: Feinberg, R. (Ed.) *Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade*. Transaction Books, New Brunswick, NJ.
- (1992) "The IMF, the World Bank and Africa's adjustment and external debt problems: an unofficial view", *World Development* 20: 779-792.
- Heyneman, S., P. (1972) "Platitudes in educational economics: a short list of heresies relevant to African planning", *Manpower and Unemployment Research in Africa*, 31-37.

- (1979) “Why impoverished children do well in Ugandan schools”, *Comparative Education* 15 (2): 175-185.
- (1980a) “The Evaluation of Human Capital in Malawi”. World Bank, Washington DC (Staff working paper n.º 420).
- (1980b) “Investment in Indian Education: Uneconomic?” World Bank, Washington DC (Staff working paper n.º 327). Also appears with the same title in *World Development*: 145-163).
- (1984) “Educational investment and economic productivity: the evidence from Malawi”, *International Journal of Educational Development* 4: 9-15.
- (1985a.) “Diversifying secondary school curriculum in developing countries: an implementation history and some policy options”, *International Journal of Educational Development* 5: 283-288.
- (1985b) “Investing in Education: A Quarter Century of Bank Experience”. The World Bank, Washington DC (Economic Development Institute seminar paper 30).
- (1987) “Curricular economics in secondary education: an emerging crisis in developing countries”, *Prospects* XVII: 63-74.
- (1990) “The textbook industry in developing countries”, *Finance and Development* (March): 28-29.
- (1995) “Economics of education: disappointments and potential”, *Prospects* (Paris) XXV: 559-583.
- (1997) “Economic growth and the international trade in education reform”, *Prospects* (Paris) XXVII: 501-530.
- (1999) “Development aid in education: a personal view”, *International Journal of Educational Development* 19: 183-190.
- (2000) “From the party/state to multiethnic democracy: education and social cohesion in Europe and Central Asia”, *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22: 173-191.
- Fanell, J., P., Sepulveda-Stuardo, M. (1978) “Textbooks and achievement: What we know”. World Bank Staff Working Paper N.º 298. World Bank, Washington DC (available in French, Spanish and English).
- Todoric-Bebic, S. (2000) “A renewed sense for the purposes of schooling: the challenges of education and social cohesion in Asia, Africa, Latin America, Europe and Central Asia”, *Prospects* (Paris) XXX: 1-23.
- Hinchcliffe, K. (1993) “Neo-liberal prescriptions for education finance: unfortunately necessary or inherently desirable?”, *International Journal of Educational Development* 13: 183-187.
- Ilon, L. (1996) “The changing role of the World Bank: education policy as global welfare”, *Policy and Politics* 24: 413-424.
- (2002) “Agent of global markets or agent of the poor? The World Bank’s education sector strategy paper”, *International Journal of Educational Development* 22 (5): 475-483.
- International Financial Institution Advisor Commission (April 2000). The Meltzer Commission Report. US Government Printing Office, Washington DC.
- International Labor Organization (1996) “Impact of Structural Adjustment on the Employment and Training of Teacher”. ILO, Geneva (“Report for discussion at the Joint Meeting on the Impact of Structural Adjustment on Educational Personnel”).
- Jolly, R. (1991) “Adjustment with a human face: a UNICEF record and perspective on the 1980s”, *World Development* 19: 1807-1821.
- Jones, E. (2000) “Increasing aid effectiveness in Africa? The World Bank and sector investment programs”, in: Bilbert, C., Vines, D. (Eds.) *The World Bank: Structures and Policies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Jones, P. (1992) *World Bank Financing of Education: Lending, Learning and Development*. Routledge, London.
- (1997) “Review article: on World Bank education financing”, *Comparative Education* 33: 117-129.
- Kardam, N. (1993) “Development approaches and the role of policy advocacy: the case of the World Bank”, *World Development* 21: 1773-1786.
- Khanna, A. (2000) “Knowledge Creation and Management in Global Enterprises”. World Bank, Washington DC.
- Klees, S., J. (2002) “World Bank education policy: new rhetoric, old ideology”, *International Journal of Educational Development* 22 (5): 451-475.
- Lauglo, J. (1996) “Banking on education and the uses of research a critique of World Bank priorities and strategies for education”, *International Journal of Educational Development* 16: 221-233.
- Levin, H. (1983) *Cost Effectiveness: A Primer*. Sage, Beverly Hills, CA.
- Lewis, W., A. (1969) “Education and economic development”: in: Bowman, M., J. (Ed.) *Readings in the Economics of*



- Education: A Selection of Articles, Essays and Texts from the Works of Economists, Past and Present, on the Relationships Between Economics and Education*. UNESCO, Paris, pp. 135-147.
- Lockheed, M., Verspoor, A. (1991) *Improving Primary Education in Developing Countries*. Oxford University Press for the World Bank, Washington DC.
- Mazrui, A. (1997) "World Bank: the language question and the future of African education", *Race and Class* 38 (3): 35-48.
- McMahon, W. (1999) *Education and Development: Measuring the Social Benefits*. Oxford University Press, New York and Oxford, England.
- Meltzer Commission (March 2000) "International Financial Institution Advisory Commission". Report to Congress.
- Mundy, K. (1998) "Educational multilateralism and world (dis)order", *Comparative Education Review* 42: 448-478.
- (1999) "Educational multilateralism in a changing world order: UNESCO and the limits of the possible", *International Journal of Educational Development* 19: 27-52.
- (2002) "Discussion: retrospect and prospect: education in a reforming World Bank", *International Journal of Educational Development* 22 (5): 483-509.
- Nelson, P. (1995) *The World Bank and NGOs: The Limits of political Development*. St. Martin's, New York.
- Olson, M., Jr. (1971) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Schocken Books, New York (Revised edition).
- Patrinos, H. (2000) "Market forces in education", *European Journal of Education* 35: 61-80.
- Picciotto, R. (1996) "What is Education Worth? From Production Function to Institutional Capital". World Bank, Washington DC (HCO working paper).
- Psacharopoulos, G. (1990) "Why Educational Policies Can Fail: An Overview of Selected African Experiences". World Bank, Washington DC (Discussion paper 82).
- (1973) *Returns to Education: An International Comparison*. Elsevier Scientific Publishing, Amsterdam.
- (1980) "Higher Education in Developing Countries: A Cost-Benefit Analysis". World Bank, Washington DC (World Bank staff working paper n°. 440).
- (1985) "Returns to education: a further international update and implications". *The Journal of Human Resources* 20: 583-604.
- Loxley, W. (1985) *Diversified Secondary Education and Development: Evidence from Columbia and Tanzania*. Baltimore, Johns Hopkins University Press for the World Bank.
- Woodhall, M. (1985) *Education for Development: an Analysis of Investment Choices*. Oxford University Press, New York.
- Reimers, F. (1994) "Education and structural adjustment in Latin America and SubSaharan Africa", *International Journal of Educational Development* 14: 119-129.
- Salmi, J. (2000) "Violence, Democracy and Education: An Analytical Framework". LCSHD Paper Series. Department of Human Development, Latin America and Caribbean Regional Office, The World Bank, Washington DC.
- Samoff, J. (Ed.) (1994) *Coping with Crisis: Austerity Adjustment and Human Resources*. London, Cassell.
- (1996) "Which priorities and strategies for education?", *International Journal of Educational Development* 16: 1-27.
- (1999) "Institutionalizing international influence", in: Arnove, R., Torres, C. (Eds.), *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*. Rowman and Littlefield, Lanham.
- Stromquist, N. (2000) "Knowledge banks: promises and problems". Paper presented at the Comparative and International Education Society, San Antonio.
- Sanford, J. (1996) "Alternative ways to fund the International Development Association (IDA)", *World Development* 25: 297-310.
- Schultz, T. (1961) "Investment in human capital", *American Economic Review* 51: 1-17.
- (1981) *Investing in People: The Economics of Population Quality*. University of California Press, Berkeley.
- (1959) "Investing in man: an economist's view", *The Social Service Review* 33: 109-117.
- Stewart, F. (1995) *Adjustment and Poverty*. Routledge, New York.
- Task Force on Higher Education and Society (2000) *Higher Education in Developing Countries: Perils and Promise*. The World Bank, Washington DC.

- Tomasevski, K. (2000) "Annual Report of the Special Rapporteur on the Right to Education". UN Commission on Human Rights Resolution 2000/9.
- Vaizey, J. (1968) "What some economists said about education", in: Bowman, M., J. (Ed.) *Reading in the Economics of Education: A Selection of Articles, Essays and Texts from the Works of Economists, Past and Present, on the Relationships between Economics and Education*. UNESCO, Paris, pp. 50-58.
- Wapenhans, W. (1992) *Report on the Task Force on Portfolio Management*. World Bank, Washington DC.
- Watson, K. (1996) "Banking on key reforms for educational development: a critique of the World Bank review", *Mediterranean Journal of Educational Studies* 1: 41-61.
- Welch, A. (2000) *Third World Education: Quality and Equality*. Garland, New York.
- Williams, P. (1975) "Education in developing countries: the view from Mount Olympus", in: Williams, P. (Ed.) *Prescription for Progress? A Commentary on the Education Policy of the World Bank*. The NFER Publishing Company, Windsor, Berks, pp. 20-40.
- Williams, D., Young, T. (1994) "Governance, the World Bank and liberal theory", *Political Studies* 42: 84-100.
- Windham, D. (1975) "The macro planning of education: why it fails, why it survives the alternatives", *Comparative Education Review* 19 (May): 187-201.
- Woodhall, M. (1994) "The effects of austerity on adjustment in the allocation and use of resources", in: Samoff, J. (Ed.) *Coping With Crisis Austerity, Adjustment and Human Resources*. UNESCO/ILO, Paris, pp. 173-202.
- Woods, N. (2000a) "The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves", *World Development* 28: 823-841.
- (2000b) "The challenges of multilateralism and development", in: Gilbert, G., Vines, D. (Eds.) *The World Bank: Politics and Structure*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wood, R. (1986). *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. University of California Press, Berkeley, CA.
- World Bank (1963) "Proposed Bank/IDA Policies in the Field of Education". World Bank, Washington DC.
- (1970) "Lending in Education". World Bank, Washington DC.
- (1971) "Education Sector Working Paper". World Bank, Washington DC.
- (1971) "World Bank Operations: Sectoral Programs and Policies". Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- (1974) "Education Sector Working Paper". World Bank, Washington DC.
- (1980) "Education Sector Policy Paper". World Bank, Washington DC.
- (1986) "Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options". World Bank, Washington DC.
- (1987) "A Guide to Institutional Changes: The World Bank Reorganization 1987". World Bank, Washington DC.
- (1988) "Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization and Expansion". World Bank, Washington DC.
- (1990) "Primary Education: A World Bank Policy Paper". World Bank, Washington DC.
- (November, 1991a) "Adjustment Lending and the Education Sector". World Bank, Washington DC.
- (1991b) "Vocational and Technical Education and Training: A World Bank Policy Paper". World Bank, Washington DC.
- (1994a) "Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead". World Bank, Washington DC.
- (1994b) "Higher Education: The Lessons of Experience". World Bank, Washington DC.
- (1994c) "The World Bank's Role in Human Resource Development in Sub-Saharan Africa: Education, Training and Technical Assistance". Operations Evaluation Department, Sector Study. World Bank, Washington DC. N.º 13449, 06/01/94.
- (1995), "Policies and Strategies for Education: a World Bank review". World Bank, Washington, DC.
- (1971) "Priorities and Strategies for Education". World Bank, Washington DC.
- (1998) "Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why". World Bank, Washington DC.
- (1999a) "Education and Training in East Asia and Pacific Region". World Bank, Human Development Network East

- Asia and Pacific, Washington DC.
- (1999b) “Education in the Middle East and North Africa: A Strategy Towards Learning for Development”. World Bank, World Bank Group, Human Development Middle East and North Africa.
  - (1999c) “Education Sector Strategy. World Bank”. Washington DC.
  - (1999d) “Educational Change in Latin America and the Caribbean”. World Bank, Washington DC.
  - /OED (1999e) “Annual Review of Development Effectiveness”. World Bank, Washington DC (Operations evaluation department report 1995).
  - /OED (1999f) “SubSaharan Africa: Lessons from Four Sectors”. World Bank, Washington DC (Precis n.º 182, Operations Evaluation Department, 05/01/99).
  - (2000) “Hidden Challenges to Education Systems in Transition Economies”. World Bank, Europe and Central Asia Region, Human Development Sector, Washington DC.

## EL AGCS Y LA INDUSTRIA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS\*

Susan. L. Robertson, Xavier Bonal y Roger Dale

### Introducción

Una consecuencia de todo el revuelo generado alrededor del tema de la globalización y la educación –y de los debates acerca de los actores políticos globales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)– es que los teóricos de la educación no han prestado la suficiente atención al desarrollo de un conjunto riguroso de categorías analíticas que nos pueden ayudar a entender los profundos cambios que caracterizan a la educación en el nuevo milenio<sup>143</sup>. Esto no es un problema exclusivo de la educación. En *New Left Review*, Fredric Jameson escribe que los debates sobre la globalización tienden a centrarse alrededor de “apropiaciones ideológicas –discusiones, no sobre el proceso en sí, sino sobre sus efectos, buenos o malos: juicios, en otras palabras, de naturaleza totalizadora; mientras que las descripciones funcionales tienden a aislar elementos particulares sin relacionarlos unos con otros”<sup>144</sup>.

En este artículo, partimos de la idea de que no se puede explicar nada, o casi nada, en términos de los poderes causales de la globalización; en lugar de eso, sugerimos que la globalización es el resultado de procesos que implican a actores reales –económicos y políticos– con intereses reales. De acuerdo con Martin Shaw, aceptamos la visión de que la globalización no socava al Estado pero sí transforma las formas de Estado; “se

---

\* Robertson, S., Bonal, X. y Dale, R., 2002, "GATS and the education services industry: the politics of scale and global reterritorialization", *Comparative Education Review* 46 (4): 472-496.

<sup>143</sup> Para un informe exhaustivo ver Martin Carnoy, “Globalization and Educational Restructuring” (International Institute for Educational Planning, Paris, 2000); Phillip Jones, “Globalization and Internationalism: Democratic Prospects for World Education”, *Comparative Education* 34, n.º 2 (1998): 143-55; Roger Dale, “Specifying Globalization Effects on National Policy: A Focus on the Mechanisms”, *Journal of Education Policy* 14, n.º 1 (1999): 1-17, and “Globalization and Education: Demonstrating ‘A Common World Educational Culture’ or Locating ‘A Globally Structured Educational Agenda?’”, *Educational Theory* 50, n.º 4 (2000): 427-48; and Sandra Taylor and Miriam Henry, “Globalization and Educational Policymaking: A Case Study”, *Educational Theory* 50, n.º 4 (2000): 487-504.

<sup>144</sup> Fredric Jameson, “Globalisation as Political Strategy”, *New Left Review* 4 (July-August, 2000): 49-68, p. 49.

asienta en las transformaciones al tiempo que las provoca”<sup>145</sup>. Examinar cómo funcionan estos procesos requiere una investigación sistemática de la organización y las estrategias de los actores particulares cuyos horizontes o efectos podrían describirse como globales<sup>146</sup>.

Un tema del proceso de la globalización –el asunto central de este artículo– es la creciente importancia y poder de la OMC a la hora de promover la liberalización del comercio. En relación con la educación nos interesa particularmente el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) –creado en 1994 con el objetivo de alcanzar un acuerdo multilateral para la liberalización del comercio de los servicios–. Las razones principales para poner a la OMC/AGCS en el punto de mira son: (1) es menos conocida que otras organizaciones supranacionales que afectan a las políticas educativas nacionales, como el Banco Mundial, la OCDE y la UNESCO; (2) su forma de operar es bastante distinta a la de dichas organizaciones, ya que funciona sobre la base de la adopción de normas vinculantes en lugar de recurrir a prácticas persuasorias o compensatorias; y (3) tiene el potencial para afectar a los sistemas educativos y a las prácticas educativas en un conjunto mayor de actividades que las otras organizaciones supranacionales sobre las que acostumbramos a leer en los estudios de educación comparada.

(...)

### **El Espacio, la Escala y la Gestión de la Educación**

Según Jessop, después de la crisis mundial de los años ‘70, las sociedades capitalistas avanzadas han realizado una serie de esfuerzos de reajuste de escala para superar esa crisis. El resultado de esos esfuerzos, según Jessop, es la aparición de un nuevo tipo de acuerdo institucional –el Régimen Post-Nacional de trabajo Schumpeteriano–. En otras palabras, se han desarraigado los acuerdos institucionales y las relaciones sociales del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, que aseguraban el empleo de tiempo

---

<sup>145</sup> Martin Shaw, “The State of Globalization: Toward a Theory of State Transformation”, *Review of International Political Economy* 4, n.º 3 (1997): 497.

<sup>146</sup> Bob Jessop, “The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in Its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination”, *Social Policy and Administration* 33, n.º 4 (1999): 348-59.

completo mediante una economía nacional relativamente cerrada y una administración ajustada a la demanda y a derechos económicos y sociales que, a su vez, estaban vinculados con la ciudadanía de un Estado territorial nacional. El suministro de la educación dentro de este acuerdo constituía una política social fundamental, financiada en gran parte, pero no exclusivamente, por el Estado, en la que las condiciones de acceso universal estaban estrechamente ligadas al derecho a la ciudadanía. Estos regímenes eran básicamente nacionales en el hecho de que las políticas económicas y sociales se creaban dentro de una matriz nacional –un Estado nacional, una economía nacional, una sociedad de ciudadanos nacionales, un sistema nacional de educación, etc.–. También eran pro-Estado, ya que las instituciones estatales –que operaban dentro de diversas escalas jerárquicas– aumentaban las fuerzas de mercado para asegurar, por un lado, el crecimiento económico y, por el otro, la cohesión social a través de la noción de ciudadanía como forma de contrato social.

Mientras que los primeros dos componentes de la tipología de Jessop –la idea de Keynesianismo y el bienestar– han sido reconocidos, especialmente el segundo, en muchos trabajos sobre educación, los elementos de noción de Estado nacional y de régimen post-nacional han recibido mucha menos atención. Las consecuencias para la educación de este giro desde un Estado nacional a un régimen post-nacional se representan en el Gráfico 1. El paso de nacional a post-nacional se refleja en el cambio en la escala de gestión de la educación –de nacional a supranacional o a subnacional, o a los dos– y el paso del Estado al Régimen se refleja en los cambios en las configuraciones de coordinación de la gestión educativa, que pasan de un monopolio estatal que se da por sentado en todos los aspectos a un número increíble de posibilidades en las que la regulación parece ser el único elemento necesario del monopolio estatal, aunque según nuestra opinión no haya que darlo por hecho.

Graf. 1. Gobierno pluri-escalar de la educación.

<i>ESCALA DE GOBERNANZA</i>				
<i>Supra-nacional</i>				
<i>Nacional</i>				
<i>Sub-nacional</i>				
INSTITUCIONES DE COORDINACIÓN	ACTIVIDADES DE GOBERNANZA			
	Financiamiento	Propiedad	Provisión	Regulación
Estado				
Mercado				
Comunidad				
Hogar				

Finalmente, apuntamos que la estrategia del Keynesianismo era esencialmente, aunque en diversos modos y en diversos grados, la no comercialización, guiada básicamente por la necesidad del Estado de suministrar bienes públicos. Esta estrategia, como se ha reconocido extensamente, entrañaba una subida de los impuestos por parte del Estado – para el capital y para los ciudadanos– con el objetivo de financiar los servicios no comerciales. Cuando, como en el caso de la educación, estos servicios representan un gasto elevado, el capital presiona para adaptarlos a las reglas del mercado y el libre comercio.

La presión por la creciente comercialización de la educación es una consecuencia de la economía globalizadora competitiva en la que los Estados ya no pueden actuar como si las economías nacionales estuvieran cerradas y su dinámica de crecimiento fuera predominantemente nacional. Como respuesta, la economía avanzada ha buscado desarrollar una ventaja competitiva a través de la expansión de lo que se conoce en general como la economía del conocimiento. “Su dinámica de crecimiento depende de

la efectividad con la que un espacio económico determinado –no necesariamente una economía nacional– se introduce en el cambiante reparto global de la mano de obra.”<sup>147</sup> Con el rápido crecimiento del sector de servicios no gubernamental global, que representa más del 60% del producto interior bruto (PIB) de los países industrializados y el 50% en los países en vías de desarrollo, aparecen nuevos espacios económicos. En 1997, el comercio global de servicios ascendía a 1.295 trillones de dólares americanos –alrededor de un 25% de la cifra total del comercio global de productos–<sup>148</sup>. A algunos observadores no les sorprende que, dado que esa cifra representa casi dos tercios de la actividad económica en las economías industrializadas, al final, a alguien se le haya ocurrido abrir esa área al mercado mundial. De hecho, sectores como los servicios financieros, las telecomunicaciones, el transporte, la educación y la salud han recibido presiones considerables en este sentido, con la idea de expandir su horizonte operativo más allá del territorio limitado por las fronteras nacionales<sup>149</sup>.

Durante todo este tiempo, el sector educativo, desde la primaria obligatoria a la educación superior y la formación profesional, ha sido objeto de reestructuración por su papel en la reproducción de la fuerza laboral y la estructuración de una identidad nacional. Además, la educación, desde la escuela primaria obligatoria a la educación superior, también se considera un servicio potencialmente lucrativo y comerciable en el mercado global. Por ejemplo, a principios de los años ‘90, la exportación de servicios educativos de Nueva Zelanda a Asia creció hasta el punto de reportar mayores ingresos que la industria del vino. En 1996, Estados Unidos exportaba servicios educativos y formativos que alcanzaron los 8.2 billones de dólares y tuvieron una balanza de pagos favorable en servicios educativos de 7 billones de dólares<sup>150</sup>. La educación, en otras palabras, se veía cada vez más como un área que podía generar beneficios sustanciales en la economía global. Sin embargo, desarraigar el pacto institucional de la posguerra mundial, con sus particulares disposiciones gubernamentales, y poner en marcha las

<sup>147</sup> Bob Jessop, “The Changing Governance of Welfare” (n. 4 arriba), p. 352.

<sup>148</sup> Ver Education International, “The WTO and the Millennium Round: What Is at Stake for Public Education?” (Educational International, Brussels, 1999), p. 4. Disponible en <http://www.ei-ei/pub/eng/epbeipsiwtto.html>.

<sup>149</sup> Ver, por ejemplo, el Foro sobre Comercio de los Servicios Educativos de la OCDE-EE.UU., Washington, D.C., (Mayo 23-24, 2002).

<sup>150</sup> Ver Robert E. Quinn, “The WTO and Education 180/MDE” (Earthsystems, 1999), p. 2. Disponible en <http://www.earthsystems.org/seac/seac-discussion/0767.html>. Earthsystems es una organización sin ánimo de lucro 501(c) 3, con sede en la Universidad de Virginia.



fuerzas de la acumulación de capital bajo la forma de la economía del conocimiento implica que actores económicos y políticos, nuevos y viejos, se comprometan en un proceso de reajuste de escala y territorialización. Es precisamente este proceso el que presentamos en este estudio de un caso concreto de globalización: la ascensión de la OMC –gracias al capital y a los Estados nacionales poderosos– y la tentativa de rearticular la naturaleza y la forma de la educación y de su administración a través del AGCS, para conseguir que los sistemas educativos y el suministro de la educación dentro de los Estados-nación estén supeditados a la estrategia acumulativa global.

### **LA OMC y el AGCS –actores globales, estrategias globales–**

En la época que siguió a la Segunda Guerra Mundial, un foro de negociación permanente recibió la tarea de monitorizar y regular el comercio internacional: el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). El papel del GATT consistía en dictaminar las normas de conducta del comercio internacional para los países firmantes. No obstante, el acuerdo era débil a nivel institucional, con códigos opcionales y un mecanismo de resolución de disputas no vinculante<sup>151</sup>.

En 1995, la OMC, una organización internacional que en la actualidad cuenta con 149 miembros, sustituyó al GATT. A diferencia del GATT, donde las negociaciones se llevaban a cabo a partir de acuerdos plurilaterales, la nueva OMC tenía una capacidad mayor para hacer cumplir las normas a los países miembro que se habían comprometido a cumplir todos los acuerdos negociados. La OMC es el único organismo global o internacional destinado a establecer normas vinculantes para el comercio, las cuales abarcan numerosas áreas de la legislación nacional.

La OMC es la responsable de la implantación del “trípode” de acuerdos surgidos de la Ronda de Uruguay en 1994 –el GATT, el AGCS y el acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS)–. En este sentido, los acuerdos de la OMC juegan un papel central en la constitución de un marco básico regulador del comercio internacional y en el desarrollo de las políticas de comercio. Estos acuerdos, en conjunto, se proponen tres objetivos básicos:

---

<sup>151</sup> Ver Jagdish Bhagwati, “After Seattle: Free Trade and the WTO”, *International Affairs* 77, nº 1 (2001):15.

1. Promover la liberalización del comercio tanto como sea posible,
2. incrementar progresivamente la liberalización mediante negociaciones, y
3. establecer mecanismos de resolución de disputas.

Lo más remarcable de la Ronda de Uruguay fue que, por primera vez, las inversiones, los servicios y las patentes se consideraron mercancías. Por iniciativa de Estados Unidos en la Ronda de Uruguay, el GATT se amplió y contempló al AGCS, el primer conjunto de normas multilaterales legalmente vinculantes para el comercio de servicios a través de las fronteras y de todas las formas posibles de comercio, como el establecimiento de una presencia comercial en el mercado de la exportación. En esencia, el AGCS dispone de un programa de trabajo conocido como programa incorporado (*built-in agenda*). Según el artículo 19, los miembros de la OMC “... deberán participar en rondas de negociaciones sucesivas para conseguir progresivamente un mayor grado de liberalización”<sup>152</sup>.

El AGCS preserva y adapta los dos principios básicos del GATT. El primero, el trato de la nación más favorecida (NMF) exige que todos los países miembro del AGCS den un trato de favor a las otras naciones en cuanto a importación y exportación, y garantizar así que todos los signatarios del AGCS reciban el mismo trato. El segundo, el trato nacional declara que las compañías extranjeras presentes en el mercado de un país determinado deben beneficiarse de un trato no menos favorable que las compañías nacionales que operan en el mismo mercado.

El AGCS, en términos jurídicos, se estructura en tres niveles: (1) el texto principal, disponible en la página Web de la OMC, contiene los principios y obligaciones generales; (2) los anexos, que se ocupan de las normas para sectores específicos; y (3) los compromisos individuales de cada país de permitir el acceso a sus mercados. Existe también un cuarto elemento del AGCS: listas en las que se especifican los puntos en los que determinados países no están aplicando el principio de nación más favorecida.

Sin embargo, como muchas áreas de servicios no están completas a raíz de las continuas negociaciones y sus excepciones, los Gobiernos se ven obligados a retirarse paulatinamente en un período de 10 años. Por supuesto, las excepciones no deberían

---

<sup>152</sup>

Ver: <http://www.wto.org>.

sobrepasar el período de 10 años y están sujetas a revisiones periódicas –cada cinco años– del Consejo del Comercio de Servicios.

Según Ngaire Woods y Amrita Narlikar, este tipo de acuerdo provoca que el proceso de liberalización sea casi irreversible: “La OMC fue creada sobre una base de todo o nada en la que los países debían comprometerse al 100% en un “Compromiso Simple” que los vinculaba al sistema de normas, no sólo durante los cortos períodos de duración de los préstamos o las negociaciones como en el caso del FMI o el Banco Mundial. Retirarse de cualquier compromiso con la OMC es extremadamente difícil. Una retirada temporal requiere una petición de renuncia a la organización”<sup>153</sup>. Cuando un país infringe una norma, la OMC puede tomar represalias legítimamente contra ese miembro a no ser que haya consenso para vetar la decisión del Órgano de Resolución de Disputas. Y la extrema dificultad que comporta retirarse una vez establecido un compromiso explica los pocos compromisos en el área de la educación primaria y secundaria.

Estos avances en la gestión de la actividad económica en un territorio nacional, cada vez más en manos de instituciones económicas internacionales, en particular la OMC, el FMI y el Banco Mundial, inciden ahora en cuestiones que antes eran jurisdicción de los Gobiernos nacionales, esto es, “... la política y las decisiones que se toman a nivel internacional cada vez afectan más a los grupos y a los ciudadanos dentro de los Estados”<sup>154</sup>. Por un lado, no todos los países miembros de la OMC están especialmente emocionados con la idea de levantar las restricciones a la inversión extranjera y el acceso a los mercados, en particular los países en vías de desarrollo que no cuentan con la ventaja competitiva en estas áreas. Por otro lado, economías como las de Canadá, los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda han buscado promover el sector de los servicios, atendiendo a su enorme potencial de exportación<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> Ngaire Woods y Amrita Narlikar discuten esta sección del acuerdo de la OMC, artículo 9, secciones 3-5, en “Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF and the World Bank”, *International Social Science Journal* 53, n.º 170 (2001): 569-83, cita en la 572.

<sup>154</sup> Ibid., p. 572.

<sup>155</sup> Toda la región de Asia se considera un gran mercado potencial para los servicios; casi 3.1 billones de personas –más del 60 % de la población mundial– viven en Asia. Muchas de las economías de este continente experimentan elevadas tasas de crecimiento y está previsto que sigan creciendo durante el siglo XXI –una floreciente

El hecho de que las decisiones favorezcan a algunos países más que a otros es consecuencia de que las agendas finales son resultado de las pugnas políticas alrededor de las reglas del juego y de su mecánica. El proceso regulador de la OMC es directamente representativo de los Estados miembro, porque son éstos los que toman las decisiones a todos los niveles y todos los Estados cuentan con un voto igualitario. Como resultado, los votos de la República Checa, los Estados Unidos, Hungría y Canadá tienen el mismo valor. Sin embargo, en la OMC, el proceso de toma de decisiones depende del consenso, y normalmente adquiere la forma de reuniones informales, lo que se conoce como proceso de la Sala Verde<sup>156</sup>. El Quad, formado por los Estados Unidos, la Unión Europea (UE), Japón y Canadá, domina estas reuniones. Todos los componentes del Quad poseen grandes cuotas de mercado en el área de servicios y tienen una influencia significativa en las decisiones de la OMC. Además, se pueden costear el mantenimiento de personal permanente en la sede de la OMC, en Génova, lo que les permite atender a más de 1.200 reuniones informales y formales al año, en las cuales se tratan temas comerciales sobre los que siempre suelen tener algún interés<sup>157</sup>. Su influencia se acentúa con la presencia activa de grupos de interés, que pueden promover los intereses económicos de una facción particular del capital. El hecho de no ser miembro –o serlo pero sin considerar que se tenga un interés vital en una cuestión particular–, de no poder presenciar todas las reuniones, o de no tener los recursos suficientes para estar al corriente de los asuntos negociados y desarrollar así una comprensión más compleja de las cuestiones –de cómo surgen y de cómo toman forma–, son factores que agravan todavía más las desventajas de los países menos desarrollados.

---

clase media con unos crecientes ingresos discrecionales para gastar (Singapur, Taiwán, Malasia y Hong Kong)–. Estos mercados han demostrado ser muy lucrativos (“World Investment Report” [United Nations Conference on Trade and Development, New York, 1995]). Ver, por ejemplo, OMC-AGCS, “Comunicado de Nueva Zelanda –Una Propuesta de Negociación para los Servicios Educativos–” (Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 26 de Junio de 2001), donde se promueve la exportación de la educación como algo crucial para generar ingresos para las instituciones públicas y estatales, y “vital” para el desarrollo del capital humano (disponible en <http://www.wto.org>).

<sup>156</sup> Woods y Narlikar; Chakravarthi Raghavan, “After Seattle, World Trade System Faces Uncertain Future”, *Review of International Political Economy* 7, n.º 3 (2000): 495-504.

<sup>157</sup> Bernard Hoekman y Michael Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

Algunos países y grupos de interés, incluida, hasta hace poco, la UE, han tratado de bajar el ritmo de implantación del AGCS ante la presión de los Estados Unidos y los representantes del sector privado. Por lo que respecta al AGCS, entre los representantes del sector privado se encuentran la estadounidense Coalición de Industrias de Servicios [*Coalition of Services Industry*] y los *British Invisibles*<sup>158</sup>. Las capacidades desiguales para establecer las reglas del juego institucionalizan unos intereses económicos y políticos particulares en una nueva escala global. Como resultado, los mecanismos de gobierno desplegados por la OMC acaban desembocando en un proceso desequilibrado de transformación del poder estatal entre las naciones, y reuniendo las condiciones para el desarrollo desequilibrado entre territorios y dentro de ellos.

### **EL AGCS: Cambios en la Escala y Territorialización de la Gestión Educativa**

¿Cómo ve la OMC a la educación como actividad económica según el AGCS? Empezaremos apuntando que la definición de servicios del AGCS excluye los servicios administrados bajo autoridad gubernamental y sin propósito comercial<sup>159</sup>. Esto significa que la educación terciaria encaja perfectamente en el ámbito del AGCS –y, por eso, es con diferencia el sector más extensamente comercializado–. En vista de ello, el sector de educación obligatoria, que se considera en general una actividad del sector público, se podría esperar que estuviera menos afectado. Sin embargo, para poder cumplir completamente los criterios y ser excluido del campo de aplicación del AGCS, el

---

<sup>158</sup> En la Ronda de Seattle de la OMC, la CSI subrayó sus objetivos: (i) asegurar los derechos de las empresas americanas a establecer operaciones en los mercados extranjeros, incluido el derecho de propiedad sobre estas inversiones; (ii) asegurar que las empresas americanas reciben “trato nacional” para que los inversores extranjeros tengan los mismos derechos que las empresas locales en un mercado determinado; (iii) promover una reforma reguladora pro competitiva centrada en la insuficiencia de reglas apropiadas y consistentes y en la transparencia e imparcialidad de la administración reguladora; (iv) eliminar las fronteras comerciales; y (v) eliminar los obstáculos que impiden la libre circulación de gente, negocios e información. Un segundo grupo – British Invisibles– ha tomado parte activa en los foros de la OMC. También conocidos como Servicios Financieros Internacionales de Londres [*International Financial Services London* (IFSL)], los *British Invisibles* son una organización con sede en Londres que lucha por la eliminación de las barreras comerciales en el mercado global para los servicios financieros “invisibles”. Los *British Invisibles* jugaron un papel crucial en las negociaciones que llevaron al Acuerdo sobre Servicios Financieros de la OMC en 1997 (ver el portal Web del IFSL: <http://ifsl.org.uk>).

<sup>159</sup> Artículo 1.3 del AGCS.

sistema educativo de un país determinado debe estar financiado y administrado al 100% por el Estado y quedar libre de cualquier propósito comercial. Pero “... quedan pocos – si es que queda alguno– sistemas educativos que cumplan estas condiciones y la mayoría, si no todos ellos, se encuentran dentro del campo de aplicación del Acuerdo. De hecho, la mayoría de países tienen sistemas mixtos, en los que el sector privado juega un papel más o menos significativo y compite con el sector público”<sup>160</sup>.

Evidentemente, después de un examen más exhaustivo, la prueba sector público/sector privado es inadecuada para determinar si se puede aplicar o no el Acuerdo. Por ejemplo, cualquier institución que exija el pago de una matrícula, incluso en el sistema público, entra dentro de la categoría de actividad comercial privada y, por lo tanto, el AGCS la cubre. Si nos ceñimos a este argumento, pocos sistemas educativos mundiales podrían alegar que el AGCS no les afecta. No sólo porque la reestructuración ha presionado a los sistemas educativos para que aumenten sus tarifas para compensar la reducción del gasto gubernamental en educación pública durante los últimos años; otros han tratado de implantar un sistema de matrículas ajustado a la teoría de la elección pública –una teoría que el Banco Mundial defendió con fuerza en los años ‘90–<sup>161</sup>. En estos casos la educación se convierte en una actividad potencialmente privada y, por lo tanto, comercial más que exclusivamente pública. Así, entra dentro del ámbito de servicio comerciable que podría estar sujeto a la ley de la oferta y la demanda. Con esto no queremos sugerir que, a consecuencia de ello, un sector particular de un sistema educativo nacional que cumple los requisitos para la comercialización se vaya a comercializar de forma inmediata. Pero si el proceso de liberalización progresiva continúa como hasta ahora, estos sectores serán vulnerables a la presión comercial en la próxima década.

Según los principios descritos anteriormente, el AGCS se aplica a los servicios educativos de dos formas. La primera, suministra un marco general de obligaciones que se aplica a todos los países dentro de la OMC. Dicho marco estipula que no debería

---

<sup>160</sup> Education International (n. 6 arriba), p. 6.

<sup>161</sup> El Gobierno de Nueva Zelanda ha utilizado la teoría de la elección pública para argumentar – con éxito– que los beneficios privados de la educación derivados de la educación superior se deberían financiar de forma privada a través de un sistema de matrículas. Robert Stephens, “Financiando la Educación Terciaria”, en: Losen y Morris-Matthews (eds.), pp. 190-208. Encontramos una argumentación sobre la política del Banco Mundial en esta cuestión en: Christopher Colclough y Keith Levin, *Educando a Todos los Niños: Estrategias para la Escuela Primaria en el Sur* (Oxford, Clarendon, 1993).

discriminarse a los miembros del Acuerdo, en otras palabras, hay que aplicar el principio de nación más favorecida. La segunda forma identifica los compromisos específicos de los países miembro, indicando sector por sector hasta qué punto las compañías extranjeras pueden suministrar servicios a un país. Hay unos principios básicos que todos los países deben seguir; sin embargo, deja en manos de cada nación decidir hasta qué punto algunos servicios, como la educación, están totalmente abiertos actualmente al libre comercio –lo que se llama estrategia voluntaria de abajo hacia arriba–. Aunque la OMC lo llama estrategia voluntaria, resulta difícil ver qué tiene el proceso de voluntario. Aunque un país miembro puede pedir quedar exento de algunos aspectos de la aplicación del AGCS antes de firmarlo, estas exenciones no excederán un período de 10 años y se someterán a una revisión después de cinco años. Además, el concepto “voluntario” parece referirse a decisiones que los propios países miembro pueden tomar sobre cómo ajustar sus compromisos en un proceso que les obliga a la liberalización de forma progresiva. Quizás, entonces, estarán abiertos a peticiones de apertura comercial que, en caso de desacuerdo sobre si la medida entra o no en el campo del AGCS, involucrarán al Órgano de Resolución de Disputas de la OMC<sup>162</sup>. Por lo tanto, aunque en la actualidad el AGCS es, en parte, un acuerdo voluntario bajo el que los países pueden decidir, a través de lo que se conoce oficialmente como el método de oferta y demanda, qué sectores de servicios acceden a cubrir con las normas del AGCS, el Gobierno de los Estados Unidos y los *lobbies* industriales han colocado el listón muy alto en el orden del día de las nuevas rondas de negociación.

Que la educación tiene un gran potencial para generar ingresos es evidente si echamos un vistazo a las siguientes cifras de gasto público en educación que nos ofrece la Internacional de la Educación; a las puertas del siglo XXI, el gasto público global en educación ha alcanzado el trillón de dólares y “representa el coste de más de 50 millones de maestros, un billón de alumnos y estudiantes, y cientos de miles de establecimientos educativos”<sup>163</sup>. Por lo tanto no es de extrañar que la actividad educativa salga a la luz como un producto potencialmente comercial en la arena global. Aunque la mayor parte del mercado de exportación en educación hasta hace poco se ha

---

<sup>162</sup> Aunque alguien pueda argumentar que esto es el resultado de la acción de un conjunto particular de jugadores tratando de poner freno al proceso ante la presión de los EE.UU., hay que apuntar que en el momento de escribir este artículo, los Estados Unidos sólo habían ofrecido un sector –el sector de la educación adulta– en las negociaciones voluntarias sobre servicios educativos.

<sup>163</sup> Ver Education International, p. 3.

centrado en el sector terciario, la OMC tiene una visión más extensa de lo que constituyen los servicios educativos. Los documentos informativos preparados por la OMC para las negociaciones vigentes, dividen los servicios educativos en cinco categorías principales:

1. *Educación primaria* – Incluye los servicios de educación primaria y educación preescolar, pero excluye los servicios de guardería y bibliotecas para adultos.
2. *Educación Secundaria* – Incluye la educación secundaria, la formación técnica y profesional y los servicios escolares para estudiantes discapacitados.
3. *Educación superior* – El aprendizaje práctico después de la secundaria, titulaciones técnicas e instituciones de formación profesional; servicios educativos a cargo de universidades, facultades y escuelas profesionales especializadas.
4. *Educación de adultos* – Todos los servicios educativos que no entran en escuelas secundarias y en universidades, incluidos los programas generales y profesionales, los programas de alfabetización y las escuelas por correspondencia.
5. *Otros servicios educativos* – Cualquier cosa no mencionada en los puntos anteriores excepto asuntos recreativos.

En esta lista nos damos cuenta de que algunos subsectores dentro del sector educativo general no entran en el ámbito del AGCS. Hasta la fecha, 42 miembros de la OMC se han comprometido en por lo menos un subsector educativo, sea educación primaria, secundaria o superior.

Es interesante notar que entre estos 42 se encuentra la Comunidad Europea (CE), contabilizada como un sólo miembro –un giro interesante en el curso de los acontecimientos dada la noción de subsidiariedad que estructura las relaciones dentro de la UE entre la Comunidad y sus Estados miembro—. Además, de entre estos 42 miembros, 25 han incluido compromisos en al menos cuatro de los cinco sectores educativos<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> Son la República Checa, Hungría, Japón, Méjico, Noruega, Polonia, la República Eslovaca, Suiza, Turquía, la UE, Albania, China, Taipei, Croacia, Estonia, Georgia, Jordania, la República de Kirguiz, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Lituania, Moldavia, Omán y Sierra Leone.



En términos de la naturaleza de la actividad que queda legalmente protegida por el AGCS, existen cuatro modos principales de comercio en educación:

1. *Suministro transfronterizo* – Incluye cualquier tipo de curso a distancia o a través de Internet, cualquier tipo de servicio de examen y suministro de materiales educativos que pueda cruzar fronteras.
2. *Consumo en el extranjero* – Incluye la educación de estudiantes extranjeros y es la forma más común de comercio de servicios educativos.
3. *Presencia comercial* – La presencia real de inversores extranjeros en un país de acogida. Esto podría incluir universidades extranjeras montando cursos o instituciones enteras en otro país.
4. *Presencia de personas físicas* – La circulación de las personas entre distintos países para suministrar servicios educativos.

En este momento, la educación sigue siendo uno de los sectores, junto al energético, donde los miembros de la OMC se muestran menos inclinados a establecer compromisos de liberalización –aunque existe claramente una presión considerable para hacerlo por parte de organizaciones como la OCDE–. Un informe reciente de la OCDE, explica que la mayoría de sus países miembro (25 de 30) se han comprometido con servicios educativos, pero un número significativo de países en vías de desarrollo no lo ha hecho. Entre los países no pertenecientes a la OCDE, China, Taipei y Tailandia son los únicos países que se encuentran entre los principales importadores de servicios educativos (esto es, que mandan más estudiantes al extranjero) que han adquirido compromisos. El informe sigue diciendo que “... algunos países con ingresos muy bajos como la República de Kirguiz, Lesotho, Moldavia y Sierra Leone han adquirido compromisos fuertes, probablemente”, sugiere la OCDE, “... para atraer a los inversores educativos extranjeros”<sup>165</sup>.

---

<sup>165</sup> OCDE/CERI, “Current Commitments under the GATS in Educational Services” (documento informativo preparado para el Foro de Comercio de Servicios Educativos de la OCDE/EEUU, Washington, D.C., Mayo 23-24, 2002), p.7.

En la siguiente sección, destacamos las prácticas y relaciones sociales de las instituciones educativas actuales que pueden ser consideradas barreras al comercio y que, por lo tanto, se verán sujetas a cambios a raíz del proceso de liberalización progresivo. En cuanto al suministro transfronterizo, se considera que los países mantienen las barreras si, por ejemplo, restringen la importación de ciertos tipos de materiales educativos (en esta categoría podrían entrar, por ejemplo, textos científicos basados en el creacionismo) o restringen el uso de satélites nacionales para la transmisión de actividades educativas a compañías con sede nacional o actividad estatal. Los países, sean grandes o pequeños, han elegido patrocinar su propia investigación y sus materiales docentes cuando ello es posible. Sin embargo, convertir esto en un monopolio formal se vería como una inhibición de los suministros transfronterizos de un servicio.

Las barreras respecto al consumo en el extranjero son las que restringen la circulación de los estudiantes e impiden que puedan estudiar en el extranjero. Es aquí donde podemos reconocer la punta más visible del mercado de servicios educativos. Como ya hemos apuntado anteriormente, las economías avanzadas, como los Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Francia y Alemania, han buscado educar a estudiantes extranjeros que pagaban sus matrículas en instituciones financiadas con fondos públicos, donde los estudiantes abonan un porcentaje significativo o el total del coste de sus estudios. Esto no es exclusivo de la educación terciaria. Esta actividad educativa puede implicar a la educación primaria, secundaria, terciaria, especializada – por ejemplo los idiomas–, o a la formación profesional, la formación de maestros, trabajadores sociales, ingenieros, etc. Las barreras que se considera que restringen el consumo en el extranjero son: 1) los visados, 2) el límite a la cantidad de divisas que se puede sacar de un país, 3) la dificultad de convalidación de un título o el acceso desigual a los recursos en el país donde se van a realizar los estudios. Según Griffin Cohen, no hay que asociar las cuestiones delicadas con los problemas de visados y similares. Más bien, se asociarán a “... 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”. Como consecuencia podrían desaparecer las becas estudiantiles<sup>166</sup>.

Las barreras identificadas en el modo 3, presencia comercial, incluyen: (1) el no-reconocimiento de una titulación –o de una institución con capacidad de otorgar un certificado válido; sería el caso de aquellos establecimientos a los que el Estado no reconoce como Universidades–; (2) las medidas que limitan la inversión directa de proveedores extranjeros, por ejemplo, a raíz del establecimiento de un tope de igualdad (de ahí que se requiera algún tipo de hermanamiento financiero con entidades locales); (3) requisitos de nacionalidad para el establecimiento de una institución, incluyendo las ventajas para los nacionales a la hora de beneficiarse de subvenciones a los establecimientos; (4) exámenes de necesidad controlados por colegios profesionales o a nivel nacional –controlando la provisión de determinados tipos de mano de obra y, por lo tanto, su valor, como en el caso de la medicina–; (5) restricciones a los profesores extranjeros –la OMC destaca el caso de los profesores griegos, o de Francia y su regulación de profesores extranjeros–; (6) la existencia de monopolios gubernamentales –dificultando el establecimiento de una presencia comercial–; y (7) como dice Cohen, un alto nivel de subsidio gubernamental a las instituciones locales que no está al alcance de los proveedores extranjeros.

Finalmente, las barreras a la presencia de personas físicas, se refieren a cuestiones como los diferentes procesos de aprobación para los proveedores nacionales y extranjeros, dificultades en el reconocimiento de credenciales educativas extranjeras y la necesidad de obtener visados para poder estudiar, dar clases o establecer una compañía en un país extranjero. A pesar de que algunos aspectos de esta agenda necesitan un examen más profundo –por ejemplo, las dificultades que los educadores encuentran, sobre todo los que provienen de países menos desarrollados para obtener un puesto en los países más ricos– existen otros problemas. Por ejemplo, se expone a las antiguas colonias a la presencia académica de sus antiguos colonizadores o, si la educación se convierte en un producto comercial privado, los inversores extranjeros quizás querrán importar a sus educadores en lugar de contratar a los locales.

---

<sup>166</sup> Marjorie Griffin Cohen, “The World Trade Organization and Post Secondary Education: Implications for the Public System” (British Columbia Teachers’ Federation, Vancouver, 2000), p. 4. Disponible en <http://bctf.bc.ca/social/globalization/CohenPaper.html>.

Los Estados se enfrentan a dos potenciales resultados si derriban las barreras identificadas por la OMC en el área de servicios educativos durante las negociaciones del AGCS. El primero, si un país decide comprometerse voluntariamente con las normas del AGCS en un particular sector educativo, deberá garantizar a los proveedores extranjeros de este servicio el derecho de acceso y operación, incluido el derecho a la inversión, autorizarlos para otorgar titulaciones, darles la opción de pedir becas estatales para sus operaciones y para sus estudiantes y dejarles traer su propia mano de obra del extranjero. Esto presionaría de manera significativa a un sistema financiado con dinero público y, como mínimo, afectaría la naturaleza pública de la educación. La cuestión importante aquí es que, de la forma como el AGCS exige, hay que resolver los problemas, cualquier cambio deberá pasar por el proceso de negociación.

Segundo, si se eliminan las barreras al libre comercio en el área de servicios educativos, el sector privado se va a encontrar en posición de socavar el suministro público de servicios educativos desafiando a los monopolios gubernamentales. 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–. Estas breves elaboraciones sobre las implicaciones del AGCS para los servicios educativos destacan la complejidad de la globalización como producto o resultado de los intrincados procesos de territorialización y cambio de escala que se están produciendo en relación con las actividades educativas de los países.

Hasta ahora hemos explicado que a través del AGCS se están creando las condiciones para desincrustar a la actividad educativa de su posición institucional como bien público, no comercial, legitimador, redistributivo y regulado a nivel nacional, con el

objeto de ponerla en marcha e introducirla en el mercado global para fijarla a través de procesos de liberalización sucesivos como parte de la agenda del AGCS. En esencia, la OMC, a través del AGCS, tiene la capacidad de establecer un nuevo conjunto de reglas globales del juego para la administración de la educación dentro de los territorios nacionales, en el proceso de transformar el poder del Estado y, por lo tanto, en los procesos de desarrollo en los Estados-nación.

### **Contradicciones y desplazamientos en el proceso de ajuste de escala**

Los argumentos anteriores sugieren que el cambio de escala tendrá una serie de implicaciones potenciales tanto en la administración de la educación como en aspectos sociales, económicos y políticos de la sociedad y los ciudadanos. En esta sección, nos centramos en las potenciales contradicciones que pueden surgir del cambio de escala y sus posibles efectos sobre las políticas educativas. Dado que la educación juega un papel crucial a la hora de asegurar las condiciones económicas y extraeconómicas del proceso de acumulación del capital, un cambio en la escala de las políticas educativas es algo especialmente importante.

Un hipotético sistema educativo mundial, libre de barreras, puede conllevar no sólo la internacionalización de las credenciales educativas o una posible globalización de la producción y el consumo del conocimiento, sino que también podría afectar a aspectos centrales que han estado bajo el control mayoritario de los Estados-nación en el régimen de bienestar keynesiano. El proceso de adaptación de la escala de la administración educativa a nivel global y, específicamente de la OMC, abre muchos interrogantes cruciales. Por ejemplo, ¿cómo alterará a la planificación del capital humano nacional el hecho de que el sistema educativo nacional esté gobernado por las reglas del AGCS en lugar de un conjunto de reglas específicas nacionales? Aún más, ¿cómo uno de los roles de la educación en la posguerra mundial, el de construir una identidad nacional, puede asegurarse a nivel nacional dentro de un mercado educativo global? Finalmente, ¿continuarán los Estados-nación teniendo un papel central en la educación como institución principal a la hora de asegurar la movilidad social y la meritocracia?

Un punto clave que queremos establecer es que las contradicciones y los desplazamientos no serán homogéneos; más bien se separarán en distintas dimensiones –resultado de las distintas capacidades e intereses de los Estados-nación a la hora de participar en la agenda global e influir en sus resultados–. Una dimensión es relativa al procedimiento, esto es, el modo de cálculo político y operativo<sup>167</sup>. Una segunda dimensión es sustantiva, eso es, corresponde a las funciones sociales asignadas a los aspectos de la política educativa<sup>168</sup>. Los desplazamientos potenciales se pueden distinguir si consideramos cuál de los aspectos básicos del Estado –crear las condiciones para la acumulación del capital, suministrar un contexto para su reproducción y legitimar el modo capitalista de producción– se vería amenazado por los procesos de ajuste de escala y territorialización global<sup>169</sup>. Una posible tercera dimensión recae en la capacidad –o en la consciencia de la capacidad– para tomar decisiones particulares en el proceso de negociación con el fin de controlar la naturaleza de los efectos causados por el proceso de ajuste de escala. Esta capacidad cambia como resultado de los distintos poderes económicos y políticos de los Estados-nación. Estas son cuestiones clave cuyas respuestas serán sin duda modeladas por los cambios cruciales que las reglas del AGCS provocarán. Existe preocupación por algunas de estas cuestiones en focos localizados de resistencia en países como Canadá, donde han sufrido procesos similares como resultado del NAFTA<sup>170</sup>. Estas preocupaciones podrían explicar la indecisión de muchos países a la hora de ofrecer la liberalización de sus subsectores educativos. Como ya hemos indicado, el proceso parece ser desequilibrado entre los actores, resultado, por una parte, de las diferencias sustanciales en la capacidad de los Estados para establecer las reglas del juego (a la vez que hay diferencias en la capacidad de influencia de las organizaciones privadas sobre una institución como la OMC) y, por otra parte, de las diferencias en las economías de los países involucrados y en sus necesidades de atraer a las inversiones extranjeras –un punto que la OCDE

---

<sup>167</sup> Bob Jessop, *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place* (University Park: Pennsylvania State University, 1990), p. 343.

<sup>168</sup> Ramesh, Mishra, *Globalización y el Estado del Bienestar* (Cheltenham: Elgar, 1999).

<sup>169</sup> Roger Dale, *The State and Education Policy* (Milton Keynes: Open University Press, 1989).

<sup>170</sup> Un ejemplo de esto es el trabajo del *Canadian Centre for Policy Alternatives*, un grupo de investigación formado en reacción al NAFTA. Actualmente publican también acerca del AGCS –Por ejemplo: Scott Sinclair, *GATS: How the World Trade Organization's "New Services" Negotiations Threaten Democracy* (Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2000).

reconoce en recientes documentos—<sup>171</sup>. Las consecuencias del AGCS surgen y, a la vez, refuerzan las distintas capacidades de los Estados-nación para acatar las nuevas reglas del juego en un sistema interestatal de toma de decisiones<sup>172</sup>. Estas tres dimensiones no agotan las posibles implicaciones del proceso de desplazamiento, sino que son instrumentos útiles para analizar las contradicciones y tensiones potenciales en el paso desde el nivel nacional al nivel global de toma de decisiones.

*Establecer normas para un Mundo sin normas: constitucionalizar la agenda neoliberal*

Una primera posible consecuencia del ajuste de la escala hacia arriba se puede observar en lo que Jessop identifica como una contradicción central de la doctrina neoliberal, esto es, la necesidad de extender el alcance de las regulaciones para garantizar un mayor acceso al mercado y, al mismo tiempo, evitar todas las barreras a la libre circulación del capital<sup>173</sup>. Las normas del AGCS son un claro ejemplo de la necesidad de establecer normas políticas de carácter obligatorio para sus miembros. Es interesante notar que estas normas deben estar fuertemente codificadas para que sean efectivas, igual que los modos de resolución de conflictos del Órgano de Resolución de Disputas. Un informe sobre las disputas recientes publicado en la página Web de la OMC revela que Estados Unidos es el país que recibe la mayoría de las quejas, y eso significa que el principal jugador a la hora de promover la liberalización progresiva a través de la OMC también tiene la capacidad para desobedecer las normas que ha ayudado a instaurar. La codificación, sin embargo, revela las normas y las hace patentes y, por lo tanto, susceptibles a las críticas sobre su construcción o su aplicación.

En el campo de la educación, podemos distinguir esos aspectos del libre mercado que rápidamente se van a realzar durante el proceso de negociación del AGCS, como la presencia comercial o los suministros transfronterizos, y esos que serán objeto de un regateo más dificultoso por su sensibilidad política, como la presencia de personas

---

<sup>171</sup> OCDE/CERI.

<sup>172</sup> John Dunning, “The Future of the WTO: A Socio-Relational Challenge?” *Review of International Political Economy* 7, n.º 3 (2000): 475-83. Sobre las diferentes capacidades de las naciones miembro en el proceso de negociación, Dunning se refiere a las diferencias en el capital intelectual y en el capital relacional social que hacen de mediadores y, por ello, producen diferentes resultados en los miembros desiguales.

<sup>173</sup> Bob Jessop, n.º 4 arriba.

físicas, porque es más probable que afecte, de forma directa e indirecta, a las leyes de inmigración. Por otro lado, el alto grado de codificación de las normas de la OMC indica un modo distinto de proceder político. Mientras que los Estados-nación operan dentro de un marco regulador más flexible que deja espacio a las decisiones políticas en asuntos como la creación de instituciones educativas superiores, el establecimiento de una política de becas, la aprobación de credenciales educativas, etc., los procedimientos de la OMC se basan en un cumplimiento estricto de las normas que deja poco margen a la flexibilidad política<sup>174</sup>. Puede que esto tenga un impacto decisivo en el Estado-nación, que ha utilizado a menudo su sistema educativo para absorber los problemas que se dan dentro de su territorio –como la cohesión social, la legitimación y el apoyo a la acumulación–.

*¿Socavando el papel de la educación en la cohesión social – o una crisis educativa permanente?*

Un segundo efecto del ajuste de escala se puede encontrar en el papel estructural de los sistemas educativos como instituciones importantes para la cohesión social. Estas distorsiones puede que tengan lugar a distintos niveles. Por un lado, porque la OMC –a diferencia de la UE, el Banco Mundial y la OCDE– no tiene una agenda social, algunos aspectos sustanciales de la función social de la educación no entran en los planes estructurales de la OMC. Aunque el papel de la educación como medio para distribuir igualdad de oportunidades puede –o debe, para asegurar la legitimidad– permanecer en las agendas de política educativa de los Estados, éstos van a enfrentarse al dilema de no tener los recursos fiscales y reguladores para abordar estas cuestiones. La capacidad del Estado para abordar el fracaso del efecto goteo de los mercados como mecanismo para distribuir la riqueza puede desaparecer en el proceso de desplazamiento de los poderes sobre la educación a escala global. Algunas estrategias de emergencia para reaccionar contra la crisis educativa simplemente pueden no ser posibles dentro del marco de la OMC y el AGCS, porque ponen normas estrictas sobre la capacidad de intervención del Estado. Además, puede que los recursos discursivos sobre la meritocracia pierdan su poder retórico en un mercado educativo global donde el poder adquisitivo de los

---

<sup>174</sup> Saskia Sassen, “Servicing the Global Economy: Reconfigured States and Private Agents”, en: Olds et al. (eds.), *Globalization and the Asia Pacific: Contested Territories* (London: Routledge, 1999), p.159.



individuos se convierte en un modo legítimo de conseguir una educación de alta calidad.

El ajuste de la escala también puede reducir la capacidad del Estado para enfrentarse a uno de sus problemas centrales, el problema de su legitimación. Mientras que el público de lo que se considera legitimación sea básicamente nacional, bajo las normas del AGCS, el Estado nacional puede encontrar más dificultades a la hora de generar discursos y prácticas que le permitan gestionar las crisis educativas. Se puede anticipar que aparecerá un conjunto de procesos para ocuparse de estos problemas. Puede que la recontextualización –una tentativa para conseguir la legitimación a través de la transformación o el ajuste de escala del proceso para eliminar, limitar y ocuparse de los problemas– forme parte de ellos, como es el caso de muchas estrategias reconstructoras de delegación de Estados<sup>175</sup>. Sin embargo, ni la recontextualización ni el ajuste de la escala absorberá completamente el desplazamiento del peso de la legitimación a no ser que la OMC empiece a desarrollar mecanismos para solventar estos problemas –como lo hizo la UE–. Este es, particularmente, el caso en la coyuntura actual. Según William Robinson, “... incluso cuando el sistema financiero global se puede regular, simplemente no existen los mecanismos para facilitar las estrategias de absorción, ni el sistema suministra la base material para un proyecto de legitimación. No queda claro en la nueva época como se van a resolver estas nuevas contradicciones y hasta qué punto podemos esperar que un Estado transnacional adquiera la capacidad para resolverlas”<sup>176</sup>.

Es interesante notar que un discurso con fines de lucro de una organización como la OMC deja poco espacio para el desarrollo de estrategias discursivas y políticas para abordar las contradicciones inevitables y potenciales, los desplazamientos de la acumulación del capital y, por lo tanto, los problemas de legitimación. Hasta la fecha, la OMC ha dependido casi exclusivamente del discurso del neoliberalismo y de las discusiones sobre el efecto goteo. Sin embargo, como se vio en la reunión de la OMC en Seattle en el año 1999, la OMC necesitará reforzar su armadura reguladora para

---

<sup>175</sup> Basil Bernstein, *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique* (London: Taylor & Francis, 1996). Véase también Xavier Bonal, “Managing Education Legitimation Crises in Neo-Liberal Contexts: Some Semi-peripheral Evidence” (documentado presentado en el Seminario *Travelling Policy/Local Spaces: Globalisation, Identities and Education Policy in Europe*, University of Keele, U.K., 27-29 de Junio del año 2000).

<sup>176</sup> William Robinson, “Teoría Social y Globalización: La Ascensión del Estado Transnacional”, *Teoría y Sociedad* 30, nº 2 (2001): 189.

absorber los problemas evidentes surgidos de las relaciones comerciales desiguales. En otras palabras, en el contexto de una creciente sociedad civil mundial, la OMC no ha mostrado todavía capacidad para enfrentarse a los conflictos sociales y políticos. Sus estrategias reactivas, ejemplificadas en tácticas como montar reuniones en lugares tan remotos como Qatar o utilizar eslóganes ordinarios, son muy poco sofisticadas. Al contrario, se han convertido en el blanco fácil para los movimientos sociales globales.

*De la inversión al consumo: el negocio de la educación y el problema del capital humano*

Ya hemos sugerido que según el AGCS, la educación se puede concebir como un servicio lucrativo. Aunque ya hemos citado algunas de las implicaciones de ello, todavía nos queda un aspecto crucial por explorar. Si la educación se convierte en una industria clave para el proceso de acumulación del capital en la economía del conocimiento, esta posibilidad transformaría a los Estados al conllevar un giro crucial en las funciones económicas asignadas a los sistemas educativos bajo el Keynesianismo. 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. Evidentemente, el paradigma del capital humano se ha establecido como la base para la planificación educativa. Aunque basado en la economía neoclásica, este paradigma ha orientado la creación de políticas educativas en los Gobiernos nacionales y en las organizaciones internacionales como el Banco Mundial<sup>177</sup>. Las prioridades y las estrategias que afectan a las inversiones educativas se establecen en ministerios nacionales y organizaciones supranacionales como medio para el crecimiento económico y para absorber los problemas de una posible caída del mercado<sup>178</sup>.

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

---

<sup>177</sup> Phillip Jones, *World Bank Financing of Education: Lending, Learning and Development* (Londres: Routledge, 1992); Woods y Narlikar (n. 11 arriba).

<sup>178</sup> Por ejemplo, la necesidad del Gobierno australiano de regular la provisión de los servicios de educación privada después de las pérdidas financieras de ciertas compañías; los países asiáticos clave consideran esto como una cuestión de política internacional a tratar dentro del Estado nacional.

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.

Aún más, el ataque a la soberanía del Estado tiene el efecto de limitar su habilidad para invertir estratégicamente en educación; también puede afectar a las decisiones estratégicas de los Estados-nación el considerar a la educación como otra área de atracción del capital extranjero. En un mercado global altamente competitivo, atraer capital educativo extranjero puede convertirse en un modo de resolver los problemas de balance negativo de pagos de un país y en una estrategia para luchar contra el déficit fiscal del Estado. De hecho, esta parece ser una razón, como ya hemos apuntado, que explica por qué muchos países comprometen en el AGCS a todos sus sectores educativos en todos los modos de comercio educativo.

#### *La ubicación del globalismo: la aparición de nuevas formas de imperialismo Cultural*

La última consecuencia del ajuste de escala a considerar está relacionada con las posibles implicaciones culturales del AGCS para los sistemas educativos nacionales<sup>179</sup>. El alcance de estos efectos puede ser diverso y difícil de predecir pero incluiría todas las formas posibles de imposición cultural, por ejemplo, textos científicos americanos, hibridación cultural como resultado de canales globales educativos, como el *Channel One*, o el proceso de producción y circulación de productos culturales. Este artículo no se propone analizar los posibles efectos de todo esto. Sin embargo, podemos apuntar a las consecuencias para la gran cantidad de funciones nacionales culturales asignadas a

---

<sup>179</sup> Ver trabajos principales como Michael Young (ed.), *Knowledge and Control: New Directions for the Sociology of Education* (London: Collier-Macmillan, 1971); Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital", in: *Education, Economy and Society*, ed. Albert H. Halsey, Hugh Lauder, Phillip Brown y Amy Stuart Wells (Oxford: Oxford University Press, 1997).

las instituciones educativas por los Estados-nación después de la Segunda Guerra Mundial –muchas de las cuales tienen un carácter público—. Estas funciones 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. Evidentemente, la base de la política nacional para la producción del conocimiento, su apropiación nacional y su distribución se pueden ver limitadas en un contexto de libre mercado de una economía del conocimiento<sup>180</sup>. Además de la importancia del conocimiento y la información como inputs clave de la productividad y el crecimiento económico, la lucha por su producción, apropiación y diseminación se convierte en un aspecto crítico para la creación de una estructura social global desigual.

Finalmente, incluso el papel de la escuela en la reproducción social y cultural tendrá que enfrentarse a retos importantes. A lo largo de la historia, la clase media ha tratado de influir, participar e incluso apropiarse de ciertas instituciones para asegurar los cimientos de su posición privilegiada a través de la producción y reproducción del capital cultural<sup>181</sup>. Ajustar la escala de aspectos cruciales de la gestión educativa hacia arriba puede socavar el papel que el capital cultural tiene en la reproducción de una estructura social al mismo tiempo que acentúa la capacidad económica individual para acceder a las mejores instituciones globales de educación superior. Los mecanismos de reproducción social y cultural pueden verse alterados como consecuencia de un mercado educativo cambiante que afecta a los patrones de las aspiraciones educativas y el consumo educativo.

---

<sup>180</sup> Encontramos un excelente análisis de la producción y apropiación del conocimiento en John Frow, “Knowledge as Gift and Commodity,” *New Left Review*, n.º 219 (1996): 108.

<sup>181</sup> Bourdieu (n. 37).

## Conclusiones

En este análisis (...) hemos argumentado que identificar a actores políticos y económicos principales como la OMC como objetos de globalización y examinar los mecanismos a través de los cuales ejercen el poder y responden a las presiones nos desvía de las apropiaciones ideológicas de la globalización. En esencia, este estudio nos sirve como una ventana a los complejos procesos que nos ayudan a identificar a los actores e intereses reales. Examinar la política del reajuste de escala y la aparición de la OMC como actor global (y mecanismos como el AGCS que fomenta el ajuste de escala en territorios nacionales y sistemas educativos) nos permite ver cómo los sistemas educativos se ofrecen como un nuevo servicio comercial en la economía global y a la vez se encuentran presionados para responder a la lógica del libre comercio global. También podemos ver los procesos de territorialización que tienen lugar, especialmente a través del modo en que determinados países se han esforzado para promover la liberalización de una manera que sirva a sus intereses. Hemos argumentado que la OMC se convierte en el terreno donde los países poderosos pueden dominar y modelar las reglas del juego, y que en una economía global cada vez hay más países que contemplan la posibilidad de abrir sus sistemas educativos al mercado global para atraer a la inversión del capital extranjero. Al mismo tiempo hemos tenido la cautela de no sugerir que la OMC es un simple instrumento del capital global, aunque en parte sea cierto. En lugar de eso, hemos mostrado como muchos Estados –aunque no todos del mismo modo ni por las mismas razones– se han convertido en jugadores ilusionados en los procesos de la OMC, buscando satisfacer sus propios intereses nacionales en la economía del conocimiento global. Más adelante, el proceso de reajustar la escala de aspectos de la administración educativa para adaptarlos al nivel global, es, según creemos, una fuente de problemas considerables a corto y mediano plazo para los Estados nacionales. Esto es, los Estados nacionales van a encontrar cada vez más difícil gestionar las condiciones que aseguran la expansión del capitalismo y los medios para absorber sus contradicciones ya que su capacidad política y técnica se va a ver mermada. Una autonomía estatal reducida –especialmente en la provisión y la regulación de bienes tradicionalmente públicos– sin la posibilidad de construir al mismo tiempo estructuras políticas globales que se responsabilicen de los fallos del mercado, puede colocar a la educación en la línea de frente de las batallas políticas entre el terreno nacional y el global. Si esto ocurre, el papel de los sistemas educativos nacionales de fijar, aunque de

forma indirecta, las condiciones para la expansión del capitalismo global –ante la imposibilidad de alternativa– se verá limitado. Esto seguramente creará un terreno mucho más inestable que el que ha habido hasta ahora, y ese nuevo terreno inevitablemente amenazará su base de legitimación.

# LA INFLUENCIA DE LA OCDE EN LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL\*

Anja P. Jakobi y Kerstin Martens

## Introducción

Actualmente, la OCDE es un agente primordial de política educativa, y sus estudios prestan mucha atención al desarrollo de políticas nacionales (Henry et al., 2001; Jakobi, 2006; Kennedy, 1995; Rinne et al., 2004). Aunque desde sus comienzos, la Organización ha tratado cuestiones de política educativa, hasta ahora no se la había reconocido como un actor principal en este campo. En este artículo, basándonos en los nuevos planteamientos institucionales acerca de la influencia de las organizaciones internacionales sobre los Estados-nación (ej. Finnemore 1993, Meyer et al. 1997), hacemos un seguimiento de la OCDE como una de las organizaciones líderes en política educativa y contrastamos su papel actual con sus actividades en los años 60 y 70, cuando era bastante menos reconocida a nivel mundial. En esencia, proponemos que la OCDE se encuentra actualmente en una posición adecuada para realizar una contribución significativa al desarrollo de la política educativa, porque –a diferencia de lo que ocurría en años anteriores– ahora cuenta con un “paquete” exhaustivo de definición de problemas y soluciones.

Para explorar la evolución de la organización hasta el momento en el que se convirtió en un emprendedor político en materia educativa, proponemos un marco analítico que nos ayude a aclarar de qué modo la organización influye en las políticas nacionales de sus Estados miembro –sin contar con instrumentos como regulaciones legales o capacidades financieras–. En este marco distinguimos entre el “establecimiento de una agenda internacional” en política educativa (elaboración discursiva de cuestiones políticas relevantes), la “formulación política internacional” (elaboración de líneas de acción

---

\* Este artículo es un resumen de los hallazgos presentados por Anja P. Jakobi y Kerstin Martens (en prensa) en: “Diskussion durch internationale Organisationen - Die Bildungspolitik der OECD”. En *Politische Vierteljahresschrift*, número especial “Transfer, Konvergenz und Diffusion von Politiken”. El artículo original elabora el entorno teórico del estudio, así como las conclusiones que se deducen de los hallazgos.

recomendadas) y la “coordinación política internacional” (armonización de políticas). Abordamos estos instrumentos en el marco de dos ejemplos de formación de políticas de la OCDE: 1) la propagación del objetivo de aprendizaje continuado (*lifelong learning*) y 2) la comparación (*benchmarking*) mediante indicadores educativos. Los dos representan formas típicas de operar de la OCDE: el aprendizaje continuado es un paradigma de la política educativa y la comparación se realiza a través de la recopilación cuantitativa de datos. Hace varias décadas, la organización trató, sin éxito, de influir en el desarrollo de políticas de sus Estados miembro en estos dos campos; en los últimos tiempos, sin embargo, la OCDE ha logrado promoverlos con bastante éxito. En este artículo queremos reivindicar que su éxito actual se basa principalmente en el modo como la OCDE ha combinado sus instrumentos.

El artículo se estructura de la siguiente forma: primero, presentamos algunas premisas básicas de las organizaciones internacionales como emprendedores políticos. Luego procedemos con una descripción y explicación de los instrumentos pertinentes que la OCDE tiene a su disposición como actor. Esto nos lleva a un análisis empírico de los casos de aprendizaje continuado y de los indicadores educativos, en los que comparamos la década de 1970 con la de 1990 como dos fases distintas de desarrollo de la OCDE en tanto organización educativa. Realizamos un seguimiento de la evolución de los instrumentos dentro de la OCDE con material de entrevistas semi-estructuradas y análisis de documentos<sup>182</sup>. En la conclusión resumimos el papel de la OCDE como emprendedor político.

### **El desarrollo de las políticas a través de las organizaciones internacionales**

Las organizaciones internacionales cuentan con varios medios para influir sobre los Estados-nación, siendo los más evidentes las regulaciones legales y los medios financieros —como los tratados vinculantes en el contexto de la Organización Mundial del Comercio o la financiación de proyectos por parte de la Unión Europea y el Banco Mundial—. La OCDE raramente cuenta con estos medios, aunque tiene acceso a medidas

---

<sup>182</sup> Las entrevistas citadas en este artículo se realizaron a empleados antiguos y en activo de la OCDE entre diciembre de 2003 y agosto de 2004. Se han utilizado códigos de identificación para salvaguardar la identidad de los entrevistados



legalmente vinculantes para sus Estados miembros; hasta la fecha sólo se han adoptado 188 actas legislativas, de las cuales solamente 1/8 de ellas eran obligatorias (Marcussen, 2004). Sólo una medida del año 1978 afecta al área de la política educativa. Evidentemente, la influencia de la OCDE se basa en otros instrumentos: para modelar la política suministra “historias causales” (Stone, 1989) a los dirigentes políticos o les ofrece una visión de futuro (Dorado, 2005:388-389). Distinguimos entre tres instrumentos mediante los cuales la OCDE actúa como emprendedora en la política educativa: “el establecimiento de una agenda internacional”, “la formulación de una política internacional” y la “coordinación política”<sup>183</sup>.

### *El establecimiento de una agenda internacional*

Las organizaciones internacionales son capaces de identificar problemas y establecer agendas que luego se discuten en términos puramente nacionales. Sobre todo, los congresos promovidos por las organizaciones internacionales son un importante instrumento de propagación de los temas que afectan a la sociedad global (Lechner y Boli, 2005). La OCDE es capaz de identificar cuestiones en sus diferentes foros y propagarlas a nivel nacional: en sus distintos departamentos, la OCDE cuenta con especialistas con una amplia experiencia profesional (Marcussen, 2004: 117). Como si de una institución científica se tratara, estos especialistas se dedican a identificar problemas relevantes actuales y futuros. La OCDE desarrolla proyectos y áreas de estudio para sus Estados miembro dentro de su esfera. Su Centro para la Investigación Educativa e Innovación, por ejemplo, ha adoptado de forma explícita el papel de redactor de una agenda (Schuller, 2005). Con esta capacidad para establecer una

---

<sup>183</sup> Aplicamos los términos “establecimiento de una agenda internacional” y “formulación política internacional” para diferenciar el significado que adquiere la política educativa en el contexto internacional de su significado en el contexto nacional. Entendemos “establecimiento de una agenda internacional” como el punto de inicio para agendas nacionales. “Formulación política internacional” es un término mucho más amplio que el nacional, se define de forma más concreta y en relación con unas formulaciones muy específicas (De Leon, 1999). La OCDE no recopila formulaciones precisas, y esto sería imposible debido a tradiciones legales divergentes.

agenda, las organizaciones internacionales tienen la posibilidad de guiar el debate internacional sobre la política educativa. En este debate, la OCDE determina cuáles son los temas relevantes, tanto para el presente como para el futuro. Como resultado, la OCDE “enmarca” estos temas y define las relaciones de causa y efecto (Borum, 2004; Snow et al., 1986; Stone, 1989): con esta función de fijación de una agenda, las organizaciones internacionales no sólo deciden qué problemas van a ser tratados a nivel internacional, sino cómo van a ser tratados. Al hacerlo, la OCDE crea una estructura que puede afectar a la dirección y al objetivo de las discusiones sobre un tema específico.

### *La formulación de la política internacional*

Las organizaciones internacionales no sólo definen los problemas relevantes, también pueden elaborar y propagar recomendaciones de acción para que sus Estados miembro aborden los problemas previamente identificados. Los análisis de la OCDE pueden ayudar a los países a identificar elementos políticos relevantes y a confiar en sus recomendaciones para aportar soluciones a los problemas (Schuller, 2005: 177). Las recomendaciones políticas pueden influir sobre las políticas nacionales de los Estados miembro. Los empleados de la OCDE recopilan publicaciones con un mismo enfoque acerca de ciertas cuestiones dentro de los procesos políticos nacionales, ejemplo de ello son las estrategias que han recopilado en cuanto a la financiación pública de las iniciativas de aprendizaje continuado (OCDE, 2004a). Los materiales, folletos, información y datos estadísticos de la OCDE identifican el mejor enfoque a la hora de abordar ciertos problemas y sugieren soluciones efectivas. De este modo, la OCDE determina las “direcciones políticas” (OCDE, 2001b: 9-14). Y de esta manera, la OCDE introduce fórmulas políticas generadas a nivel internacional en los procesos nacionales de toma de decisiones. Gracias a ello, los debates nacionales pueden apoyarse en las publicaciones de la OCDE para justificar la adopción o el rechazo de una política nacional en particular. En el proceso de formulación de políticas, la OCDE diseña y desarrolla modelos y enfoques que pueden influir en el comportamiento político de sus Estados miembro. Las políticas que se discuten en los foros de las organizaciones internacionales afectan a los planes nacionales por la simple razón de que a menudo permiten la transferencia de opciones políticas que anteriormente se desconocían o se consideraban inviables dentro del sistema político respectivo. Sin el Programa

Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE, por ejemplo, el sistema escolar finlandés no hubiera adquirido el estatus de modelo ejemplar que tiene ahora ni hubiera atraído la atención que ahora recibe de una multitud de países. Con esta promoción de los modelos de “Mejores Prácticas”, la OCDE los difunde entre distintos países y se convierte, por ello, en una fuente de “isomorfismo mimético” (DiMaggio y Powell, 1983).

### *Coordinación política internacional*

Las organizaciones internacionales también contribuyen a la difusión de políticas nacionales al ejercer un efecto coordinador en las políticas de sus Estados miembro. Los actores principales se pueden reunir e intercambiar soluciones en congresos promovidos y organizados dentro del marco de la OCDE, como por ejemplo, un congreso sobre los problemas de financiación del aprendizaje continuado (OCDE, 2004a). La OCDE también ha impulsado proyectos sobre la presentación y comparación de políticas nacionales de distintos Estados. También prepara material de fondo, entrega recomendaciones sobre procedimientos y redacta borradores para acuerdos internacionales. Con esta capacidad de coordinación, la OCDE puede aportar incentivos políticos para las políticas de educación nacional en el marco de otros sistemas políticos. Lo que sigue a esto es la competición entre opciones de política: de repente, se pueden comparar distintos enfoques entre ellos, dando lugar a la necesidad de justificar nuevos programas de acción e incluso llevando a la imposición potencial de estos programas. En este proceso, las organizaciones internacionales pueden proponer estándares para políticas de evaluación y de valoración mutua. Como resultado, la OCDE puede hacer que sus Estados miembro se comprometan colectivamente con un conjunto de objetivos comunes, puede atraer la atención hacia los ejemplos positivos, y, finalmente, promover una mayor convergencia entre sus Estados miembro.

Aplicaremos este conjunto de instrumentos para comparar el trabajo de la OCDE en política educativa durante los años ‘70 y ‘90.

### **Las actividades de la OCDE en política educativa**

Aunque su acta fundacional no mencionaba de forma explícita a la educación, la OCDE se ha involucrado en política educativa desde su creación en 1961. Su predecesora, la Organización Europea de Cooperación Económica, también había sido activa en el campo de la política educativa (Papadopoulos, 1994: 32-33). En sus primeras fases, la OCDE se vio fuertemente influida por la teoría de la modernización, dando prioridad a la promoción de la tecnología, las matemáticas y las ciencias naturales (ej. OCDE, 1963, 1964). La consecuencia, en lo que respecta a las políticas educativas, se centró en promover el “factor humano” como prerequisite para el progreso tecnológico y económico. La planificación educativa se convirtió en una condición para la formación de científicos naturales y de técnicos (entrevista OCDE 26, 2004; Papadopoulos 1994: 21). Varios congresos convocados bajo los auspicios de la organización argumentaron a favor de la expansión de la educación; la educación en sí misma se consideraba una inversión económica (Papadopoulos, 1994: 37, 40). El congreso sobre “Crecimiento Económico e Inversión en Educación”, convocado en 1961, es paradigmático de esta tendencia (Papadopoulos, 1994: 39). La creación del “Centro para la Investigación Educativa e Innovación” (CERI) en 1986, reforzó el establecimiento institucional de una política educativa en la OCDE; dos años más tarde se rebautizó el “Comité para el Personal Técnico y Científico” como “Comité Educativo”, otorgando a la educación su propio comité dentro de la estructura de la OCDE y reconociendo su legitimidad formal como actividad de la organización (Papadopoulos, 1994: 63). En 1975, la OCDE transfirió el comité educativo a la nueva Junta de “Asuntos sociales, Recursos Humanos y Educación”<sup>184</sup>. En los años ‘70, la política educativa iba estrechamente ligada al mercado laboral (Papadopoulos, 1994: 68). Al mismo tiempo, los objetivos sociales y los ideales educativos se convirtieron en tema de debate, con discusiones acerca de si la política debía tener en cuenta aspectos como la igualdad de oportunidades. Se lanzaron varios programas educativos al mismo tiempo, ensanchando el abanico de actividades de la OCDE (Papadopoulos, 1994: 74-91). La crisis del petróleo terminó con la expansión de la política educativa. En 1978, el primer congreso de ministros de

---

<sup>184</sup> En 1991, le cambiaron el nombre por Junta de “Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos sociales”.

educación sobre el futuro de la política educativa enfatizó el “contexto social y económico cambiante” (Henry et al., 2001: 64). En los años ‘80, la subida de la tasa de desempleo (especialmente en adolescentes), la falta de fondos públicos y los cambios demográficos fueron pasando a dominar gradualmente los programas de la OCDE vinculados con la política educativa (OCDE, 1984, 1989). Al mismo tiempo, se incrementó la atención hacia los vínculos entre educación y crecimiento económico (Henry et al., 2001: 64). Varios programas creados entonces siguen formando parte de la cartera actual de la OCDE (Rinne et al., 2004: 460-461). Con la caída de la Unión Soviética, los Estados de Europa del Este se interesaron por la OCDE, que abrió las puertas a algunos de ellos como nuevos miembros. Como resultado, en los años ‘90, algunos programas de la OCDE, incluidos los de política educativa, se diversificaron todavía más a medida que los Estados nuevos se iban integrando en los proyectos de la OCDE. Por entonces, la OCDE había adquirido el estatus de eminencia en política educativa internacional (Rinne et al., 2004) y superado en términos de reputación e influencia política a organizaciones de prestigio como la UNESCO. A pesar de sus limitadas opciones legales y financieras, en comparación con otras organizaciones, la OCDE se ha convertido en una de las organizaciones más importantes en el área de la política educativa. A nivel interno, reforzó el área de la educación en 2002 al crear la “Junta Directiva de Educación”.

En los años ‘70, la OCDE lanzó dos iniciativas que en los años ‘90 obtendrían reconocimiento general y serían cruciales para otorgar a la organización internacional su actual estatus como autoridad educativa: 1) la extensión de la noción de aprendizaje continuado (durante un congreso de ministros de educación realizado en la OCDE en 1996, se recuperó la noción de “educación permanente” bajo la etiqueta de “aprendizaje continuado para todos”, y desde entonces se ha convertido en un tema crucial para los Estados miembro); y 2) la comparación mediante indicadores educativos –un programa que ya llevaba un tiempo en marcha y que se desarrolló más ampliamente hasta convertirse en uno de los programas más influyentes de la OCDE–. El siguiente apartado de este artículo expone algunos ejemplos de la creciente influencia de la organización internacional en la política educativa de sus Estados miembro.

### **Aprendizaje continuado**

El aprendizaje continuado representa una política cuyo objetivo es que los Estados faciliten a sus ciudadanos la posibilidad de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Es más una pauta de reformas en política educativa que un programa de trabajo claramente definido. Los pilares de una reforma centrada en el aprendizaje continuado, más allá de ofrecer nuevas oportunidades educativas, incluyen la creación de una red de currículos y el reconocimiento de las calificaciones previamente adquiridas a la hora de aspirar a estudios superiores. La OCDE, ya en los años ‘70, fue una de las organizaciones internacionales pioneras en promover el concepto de aprendizaje continuado. Aunque sus primeros trabajos en ese campo no obtuvieron un gran éxito, desde entonces la OCDE ha promovido e implantado este objetivo político de forma altamente efectiva.

#### *Las primeras actividades de la OCDE en aprendizaje continuado*

Los primeros debates en la OCDE sobre el tema del aprendizaje continuado estaban ligados a la idea de educación permanente. Olof Palme, antiguo presidente de Suecia, introdujo el concepto en la organización hacia finales de los ‘60, durante un discurso ante los ministros de educación de los Estados miembro de la OCDE. La organización interpretó el término “educación permanente” como la posibilidad de que una persona pueda alternar períodos de aprendizaje con períodos de trabajo durante toda la vida. La educación permanente fue el primer intento sistemático de mejorar la política educativa de los países industrializados (Papadopoulos, 1994: 112-113). En los años que siguieron, la OCDE, impulsada por el discurso de Palme, volcó sus esfuerzos en redactar una evaluación empírica y sistemática del tema. Entre 1972 y 1977, la OCDE recopiló informes acerca del estado de la educación permanente en sus Estados miembro y subrayó algunas opciones para el futuro (Papadopoulos, 1994: 113-114). Estos informes, en general, eran breves y muy descriptivos. En algunos casos, incluían un análisis extremadamente crítico de las dificultades que la educación permanente comportaba para algunos Estados miembro (Cantor, 1974; 23-25; Hansen 1976: 32), pero no reflejaban esfuerzos fructíferos en la forma de “Mejores Prácticas” y no comparaban a los Estados directamente. Un hito en el desarrollo del aprendizaje continuado fue la publicación, en 1973, del estudio “Educación permanente –una estrategia para el aprendizaje continuado” (OCDE, 1973). Preparado durante un congreso y conocido a nivel interno como “el informe esclarecedor”, este estudio proponía la limitación de la educación secundaria a cambio de la creación de

oportunidades de distintas fases de aprendizaje a lo largo de la vida. Era la educación vista dentro del contexto del desarrollo personal, la igualdad de oportunidades y el empleo. El informe también abordaba implicaciones de la educación permanente y apuntaba a la necesidad de seguir investigando en ese campo. Además, hacía referencia a los vínculos entre política educativa y política laboral (Schuller et al., 2002). De todos modos, el informe sólo pretendía ser el punto de partida de un debate más extenso y no un programa de medidas (OCDE, 1973: 6). De acuerdo con eso, contenía unas pocas ideas sobre cambios específicos y se limitaba a hacer algunas sugerencias sobre futuras directrices en política educativa. En el congreso de ministros de educación europea de 1973, la presentación de las ideas de programa apuntadas en el “informe esclarecedor” recibió duras críticas y un gran rechazo, especialmente por parte de Gran Bretaña. Se llegó al acuerdo de que el congreso de 1975 estuviera dedicado a la educación permanente. En aquella ocasión, la OCDE aprobó una declaración sobre el aprendizaje continuado en la que se describía a la educación permanente como una estrategia a largo plazo que tenía como objetivo reestructurar a los sistemas educativos. A pesar de su éxito político, los esfuerzos de implantación se vieron muy limitados (Papadopoulos, 1994: 114), aunque la OCDE incluyó propuestas más específicas en el informe que había redactado especialmente para la asamblea, propuestas como, por ejemplo, la creación de comisiones, la alteración de los requisitos de matrícula para ciertas etapas educativas, etc. (OCDE, 1975: 40-49). En 1977 se convocó otra asamblea internacional sobre “educación permanente”, pero ésta sólo consiguió algún avance esporádico: la implantación a gran escala no era evidente (Papadopoulos, 1994: 115). Las actividades de la OCDE en el campo de la educación permanente terminaron aquel año con los últimos informes de países; salvo por algunas excepciones (OCDE, 1986), la cuestión no volvió a aparecer en debates o publicaciones de la OCDE hasta los años ‘90. La OCDE, con su noción de educación permanente, había definido básicamente un objetivo, pero había fallado a la hora de subrayar medidas específicas para lograr ese objetivo. Le había prestado poca atención a la formulación de políticas y fracasó a la hora de promover la coordinación política. En los años ‘70, la “caja de herramientas” de la OCDE no contemplaba distinguir países con un modelo particularmente bueno y juntarlos con otros países bajo la suposición de que las experiencias positivas se podían transferir de un Estado a otro. En lugar de eso, los informes de países se limitaron a la descripción y a la representación, incluso por lo que respecta a los Estados miembro. Generalmente, la organización suponía que los Estados miembro reconocerían la

necesidad de una reforma e implantarían las medidas ellos mismos. La organización no se esforzó para crear una dinámica de grupo basada en la comparación entre países con el objetivo de identificar las “Mejores Prácticas”.

### *El aprendizaje continuado a partir de los años ‘90*

Después de un período de silencio, el tema del aprendizaje continuado reapareció en el debate internacional en los años ‘90. Para la OCDE, el congreso de ministros de 1996 sirvió de plataforma para la renovación y elaboración del programa de mandato de cinco años del CERI. El Estudio del Trabajo de 1994 había dado énfasis a las calificaciones de los empleados (OCDE, 1995: 15). An más, los resultados de la “Encuesta de Alfabetización de Adultos” habían desvelado deficiencias significativas en las habilidades matemáticas y lectoras de los adultos en los países de la OCDE, subrayando la necesidad de una educación dirigida a adultos (OCDE, 1996: 237-8). A la vista de estos acontecimientos, miembros de la OCDE presionaron para conseguir que se declarara el año del aprendizaje continuado en Europa, reconociendo la importancia de esta cuestión más allá del contexto de la OCDE (entrevista OCDE 16, 2004). En la cumbre de 1996, los ministros de educación enfatizaron unánimemente la importancia del aprendizaje continuado y la cooperación internacional. Su comunicado era explícito: “El aprendizaje continuado será esencial para todos en el siglo XXI y debe ser accesible a todos...” (OCDE, 1996: 21). La asamblea también redactó estrategias para la promoción de los procesos de aprendizaje continuado entre los ciudadanos, abordando cuatro áreas problemáticas: el papel de la educación escolar y preescolar como medio de preparación para los procesos de aprendizaje, una mayor vinculación entre trabajo y aprendizaje, el papel de distintos promotores y la creación de sistemas de incentivos. La asamblea allanó el camino para el éxito duradero de este tema dentro de la OCDE, en los Estados miembro y más allá. Ningún otro problema hubiera promovido mejor las actividades del CERI (Entrevista OCDE 16, 2004), que ahora supervisa diferentes proyectos de reforma; entre ellos, la evaluación de la infraestructura educativa –sobre todo los edificios que albergan a las escuelas– y su papel en el fomento del aprendizaje continuado (OCDE, 2002c), el análisis de las motivaciones para comprometerse con el aprendizaje continuado (OCDE, 2000), y el papel de las escuelas en este proceso (Instancia 2003; OCDE, 2002a). Se estimula la investigación en nuevos campos del aprendizaje continuado: en 2001, la OCDE organizó la Red de Aprendizaje Continuo,



que une a la ciencia educativa con la investigación neurológica (Hinton, 2005). Se organizó un congreso sobre problemas de financiación del aprendizaje continuado. La OCDE sigue publicando estudios sobre la implantación del aprendizaje continuado. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en los años '70, esos informes ya no son meramente descriptivos, sino que contienen recomendaciones específicas. En 1999, por ejemplo, la OCDE analizó el sistema educativo húngaro (OCDE, 1999), y entre 2000 y 2002, recopiló un informe sobre el aprendizaje continuado en Noruega (OCDE, 2002b). El objetivo de ambos estudios era encontrar deficiencias en los sistemas educativos de estos países y sugerir posibles mejoras. Es más, ahora se comparaban explícitamente unos países con otros. En 2001, la OCDE publicó un análisis comparativo de los avances en materia de aprendizaje continuado en sus Estados miembro, que incluía la participación en educación preescolar y adulta (OCDE, 2001b: 43-71).

Otro proyecto exhaustivo en materia de aprendizaje continuado se llevó a cabo entre 2000 y 2005. Se centraba en el “Papel de los Sistemas de Calificación en la Promoción del Aprendizaje Continuado” y analizaba el éxito de varios sistemas educativos y sus respectivos instrumentos a la hora de promover el aprendizaje continuado entre los ciudadanos. Esto conllevó el establecimiento de grupos de trabajo temáticos y la publicación de 15 informes de países exhortando a la transferencia entre los Estados miembro de las experiencias en el campo del diseño y la dirección de los sistemas de calificación. Además de involucrar a los 24 países participantes, el proyecto también contó con organizaciones internacionales como la Comisión de la Unión Europea, el Banco Mundial y la OIT. Se puso un énfasis particular en la creación de lo que se denominó “Marcos de calificación nacional” (OCDE, 2004b). Estos marcos se introdujeron en varios países a partir de los años '90 y suministraban un entorno nacional para la evaluación del proceso de aprendizaje individual y sus carencias, similar al sistema de créditos que utilizan la mayoría de las universidades (Jakobi, 2006). La OCDE ha señalado el papel del aprendizaje continuado en diferentes contextos y ha promovido su establecimiento en las políticas educativas de sus Estados miembro. En el congreso de ministros de educación de 2001, la OCDE recibió el mandato de centrarse en la cuestión de la financiación del aprendizaje continuado (OCDE, 2001a). Desde entonces el objetivo de “Aprendizaje Continuado para Todos” se ha convertido en algo común y se considera un principio básico de la política educativa en varios países de la OCDE. En el futuro próximo, el aprendizaje continuado seguirá siendo una cuestión central de la política educativa de la OCDE. En 2003, los

ministros de educación acordaron un objetivo estratégico, dirigir a la OCDE hacia la propagación del concepto de aprendizaje continuado y abordar sus conexiones con otras políticas (OCDE, 2005b: 6, 10-11). El programa de trabajo 2005-2006 proporciona medios a la OCDE para que se involucre en la tarea de facilitar el aprendizaje continuado a todos sus Estados miembro y los Estados asociados (OCDE, 2005b). Otra característica representativa de esta influencia creciente es la mayor cooperación con otras organizaciones, por ejemplo, los delegados de la OCDE han expuesto el programa de aprendizaje continuado en los talleres del Banco Mundial (Wurzburg, 2003); en la última cumbre del Proceso de Bolonia en Bergen en 2005, uno de los puntos del orden de día era el aprendizaje continuado, que fue presentado por el director del CERI.

Existen muchas diferencias entre el desarrollo actual de políticas y el de los años '70 en la OCDE. Ellas se deben básicamente al contenido político: a diferencia de la educación permanente, el aprendizaje continuado se entiende como el proceso de educación que comienza en el momento de nacer. El espectro de actividades de la OCDE se ha adaptado a este cambio temático y ahora cubre un amplio abanico de medidas de intervención y está vinculado con otros campos políticos, por ejemplo, la creciente asociación entre la financiación del aprendizaje continuado y las políticas fiscales (OCDE, 2005a). La OCDE lanzó con mucho éxito un nuevo tema en la cumbre de 1996. La coordinación con otras organizaciones le ha dado incluso mayor popularidad a la enseñanza continuada. Lejos de sus primeras prácticas, la OCDE ha apoyado esta cuestión tomando varias medidas nuevas; el comunicado de 1996 explícitamente pone a cargo de la OCDE el aprendizaje continuado y la recopilación de estudios como el Informe de Alfabetización en Adultos (OCDE, 1996: 21). La OCDE ha logrado unificar sistemáticamente sus análisis de política educativa bajo la etiqueta de aprendizaje continuado. Alejándose de su anterior enfoque, ahora la OCDE aconseja a los países en cuestión de implantación de políticas educativas y compara explícitamente estrategias nacionales. Elaborando la dinámica de grupo de la transferencia política entre Estados, contribuye de forma importante a la coordinación de políticas nacionales. Básicamente, los proyectos estimulan la coordinación y el intercambio de la experiencia entre los Estados. Los informes sobre el aprendizaje continuado ya no se recopilan durante años sin ninguna conexión aparente, sino que más bien forman parte de un proceso de revisión externa con propuestas sistemáticas que dan lugar a recomendaciones concretas. Por ello se diferencian claramente de los estudios descriptivos de los años '70.

## **El Programa de Indicadores**

Recientemente, la OCDE se ha hecho muy famosa como organización educativa gracias a su trabajo de estadística educativa. Con su publicación anual “Panorama de la Educación” [*Education at a Glance*] y los resultados del estudio del PISA, que se lleva a cabo una vez cada tres años, la organización ha atraído la atención de todo el Mundo. En algunos países incluso ha provocado un gran debate sobre la calidad y los objetivos de la educación. La promoción de estadísticas educativas es uno de los proyectos más antiguos de la OCDE. Sin embargo, su trabajo en este campo no había recibido atención a nivel mundial, situación que se modificó poco tiempo atrás.

### *Las primeras Estadísticas Educativas de la OCDE*

La OCDE comenzó a desarrollar indicadores para la comparación internacional de los sistemas educativos a principios de los años ‘60. En el “Congreso sobre Crecimiento Económico e Inversión en Educación” de 1961, señaló tempranamente la importancia de contar con mejores datos accesibles sobre estudiantes, profesores, edificios escolares y finanzas. Tales indicadores educativos tenían básicamente un propósito: asegurar una planificación educativa eficiente (Papadopoulos, 1994: 39). La recopilación y la comparación internacional de datos sobre educación debían suministrar a los políticos relacionados con este campo la información necesaria para tomar las medidas adecuadas a nivel nacional. La necesidad de los ministros de educación de contar con indicadores educativos internacionales comparables se hizo patente una vez más en el congreso de ministros de educación de Londres de 1964. Allí se sugirió que la OCDE desarrollara un cuaderno especial donde pudiera recopilar los datos sobre educación y sacar conclusiones sobre la eficacia de las contribuciones políticas en el sistema educativo (Papadopoulos 1994: 50). Esta sugerencia condujo a la redacción del denominado “Libro Verde”, que sirvió como muestrario de estadísticas educativas en los países de la OCDE hasta los años ‘70. El objetivo de estos indicadores educativos cuantitativos era permitir hacer predicciones sobre las pautas en el número de estudiantes y alumnos en los niveles respectivos de los sistemas educativos. Aún más, estos indicadores debían permitir a los ministros de educación planear las dimensiones financieras de la expansión educativa prevista —especialmente la expansión del sector de la educación

superior—. Las afirmaciones sobre este desarrollo iban a basarse en modelos matemáticos, lo que debía asegurar el uso eficiente de los recursos (Papadopoulos, 1994: 50-51). Más tarde la OCDE estableció también un “Grupo de Trabajo del Comité Educativo de Estadística Educativa e Indicadores” para ayudar a preparar un modelo que abarcara la conexión entre educación y sociedad. Sin embargo, con el paso de los años, cada vez resultaba más evidente que la recopilación de datos internacionales comparables sobre educación de distintos sistemas educativos representaba un desafío demasiado difícil para la OCDE (Papadopoulos, 1994: 190); la calidad de esta recopilación no era excesivamente buena. Esto se debía básicamente al hecho de que la OCDE no generaba sus propios datos, sino que se limitaba a reunir los datos aportados por las autoridades nacionales. La OCDE se limitó a recoger esos datos tal como llegaban sin comprobarlos, ni siquiera cuando los errores resultaban evidentes (entrevista OCDE 25, 2004).

La falta de unos estándares internacionales uniformes dificultó aún más el trabajo en el campo de la estadística educativa. Incluso cuando, ya en 1966, la OCDE pidió a sus Estados miembro que desarrollaran sus programas de estadística educativa siguiendo la línea desplegada en su cuaderno, no se produjo ninguna declaración de compromiso y cada país aportó sus datos sobre la base de sus propios métodos de recopilación de datos. A causa de ello, las estadísticas no eran fiables y no permitían la comparación entre distintos países (entrevista OCDE 20, 2004). Aún más, la OCDE, sólo recopiló datos de entrada, que no le permitían elaborar sugerencias respecto a la eficacia de un sistema educativo concreto —al no contar con los datos de salida—. La OCDE no concedió prioridad a estas afirmaciones ni comparaciones indirectas durante los años ‘70. Por lo contrario, se evitaron los proyectos que permitían la comparación directa entre países o simples cálculos de coste y beneficio (entrevista OCDE 14, 2003). Debido a estas deficiencias, durante ese tiempo el trabajo en este campo constituyó sólo una actividad marginal de la OCDE y no pasó a convertirse en su centro de interés hasta muchos años después. Por lo tanto, las publicaciones en el campo de los indicadores educativos también fueron escasas. Sólo se publicaron algunos datos irregulares en la base del “Libro Verde”. La OCDE sólo publicó tres trabajos en el campo de los indicadores educativos en 1974, 1975 y 1981 respectivamente (Papadopoulos, 1994: 190). A pesar de estas deficiencias, los datos educativos recopilados en el “Libro Verde” constituyeron la única base durante mucho tiempo. Finalmente, el trabajo en este campo se archivó parcialmente (Rinne et al., 2004: 460).

En los años ‘60 y ‘70, la OCDE señaló algunos problemas de algunos Estados miembro en particular, pero no sugirió soluciones. El objetivo de los indicadores educativos era facilitar la planificación de las aportaciones educativas, y la OCDE procesaba la información necesaria para ello. De este modo, la organización abordaba un área problemática importante, trabajando en cuestiones relevantes para los políticos. No obstante, su objetivo no era hacer recomendaciones o coordinar una decisión uniforme de todos sus Estados miembro acerca de los futuros pasos políticos a seguir.

### *Comparación mediante indicadores educativos en los años ‘90*

Hoy en día, la OCDE constituye una de las organizaciones líderes en producción de datos educativos. Durante la década de 1990, el “Panorama de la Educación” fue ganando reconocimiento como guía de las pautas a seguir. Los estudios y resultados de la OCDE en el campo de los indicadores educativos se tienen más en cuenta que los de organizaciones educativas “reales”, como por ejemplo la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA), que ha llevado a cabo numerosos estudios internacionales comparativos (ej. TIMSS), o la UNESCO, que en sus orígenes desarrolló el Manual de Clasificación de Sistemas Educativos (el ISCED). La recopilación de datos y el desarrollo de indicadores son hoy en día la “primera prioridad para los Estados miembro” dentro de su trabajo en educación en la OCDE (entrevista OCDE 9, 2003). Ahora mismo, el trabajo en indicadores educativos representa uno de los pilares fundamentales de la OCDE, por el que la organización ha recibido atención, reconocimiento y fama.

El avance decisivo de la OCDE como organización educativa internacional se puede atribuir principalmente al estudio del PISA. El PISA constituye un instrumento estandarizado internacional de evaluación con el que se pone a prueba a los estudiantes de 15 años. El objetivo del estudio es comprobar hasta qué punto los estudiantes son capaces de aplicar sus conocimientos (OCDE, 2005c). El PISA evalúa el nivel de lectura, matemáticas y conocimiento científico durante un ciclo de tres años. Además, el PISA recopila datos sobre el entorno familiar y la institución educativa. Las aplicaciones de este estudio se extienden más allá de los Estados miembro de la OCDE. En la primera fase de la evaluación, en el año 2000, ya contaba con 43 países (la OCDE tiene 30 Estados miembro), en 2003 eran 41, mientras que 58 países ya habían anunciado anticipadamente su participación en la tercera fase, que se llevó a cabo

durante el año 2006. O sea, además de los países industrializados, países como Brasil, Azerbaiyán, Qatar y Tailandia también participan en el PISA. Con este programa, la OCDE ha desarrollado su propio instrumento estandarizado para la inspección de los datos a través de los que se recopila la información sobre sistemas educativos para su comparación a nivel internacional. El objetivo de la OCDE en el campo de la política educativa es “... crear un marco para evaluar los sistemas nacionales y poder observarlos a la luz de otros sistemas educativos” (entrevista OCDE 9, 2003). Las primeras tentativas del PISA se llevaron a cabo en 1995 y la OCDE desarrolló sus instrumentos en cooperación con científicos de todo el mundo durante los cinco años siguientes (entrevista OCDE 9, 2003; entrevista OCDE 20, 2004). A pesar de las críticas ocasionales, el PISA es reconocido como un instrumento para medir los logros educativos comparables a nivel internacional y recibe reconocimiento político general por su alto estándar científico (entrevista OCDE 9, 2003). El “shock-PISA” afecta a muchos países que, como Alemania, obtienen malos resultados –o peores de lo esperado–. Las deficiencias del sistema alemán se hicieron patentes en temas como la integración de los inmigrantes, o los pobres resultados obtenidos entre los niños socialmente más vulnerables. A consecuencia de ello, se han producido intensos debates públicos y políticos sobre el sistema educativo alemán. Asimismo, los resultados del PISA han sido también muy discutidos en Dinamarca, Austria y España. Dinamarca, por ejemplo, el país con la mayor inversión en educación, sólo logró resultados moderados (entrevista OCDE 6, 2003). En el Reino Unido, los resultados del PISA provocaron también una crisis política: el Gobierno insistió en que no se publicaran los malos resultados británicos y justificó su demanda con la excusa del bajo número de participantes.

El reconocimiento actual de las estadísticas educativas de la OCDE se puede atribuir a la recuperación del proyecto de indicadores a mediados de los años ‘80 (Martens, 2005). Bajo el control global de los Estados Unidos, un grupo de países (Francia, Austria, Suiza) sugirió la evaluación de la calidad de los sistemas educativos de un modo comparable a nivel internacional. La razón de esta petición fue la publicación, en 1983, del informe: “Una Nación en Peligro: Imperativos para la Reforma Educativa” (Comisión Nacional de Excelencia en Educación, 1983), que develaba deficiencias alarmantes en el sistema educativo americano y dio lugar al *Gran Debate Escolar* (Gross y Gross, 1985) en los Estados Unidos. La administración Reagan recurrió a la OCDE y le pidió que iniciara un programa que permitiera evaluar el bajo nivel

americano dentro de un marco internacional. El concepto se fijó en diferentes congresos (Washington, 1987 y Poitiers, 1988), y se acordaron una serie de indicadores idénticos. En 1988, la OCDE institucionalizó el proyecto de indicadores con la creación del proyecto de “Indicadores Internacionales de los Sistemas Educativos” (INES). El proyecto INES permitió llevar a cabo la recopilación de datos y el desarrollo de indicadores de forma regular y cualitativa, a diferencia de lo que ocurría en los años ‘70. Uno de los resultados de este trabajo es la publicación “Panorama de la Educación”, que se publica anualmente desde 1992. Basada en 36 indicadores estandarizados, el “Panorama de la Educación” permite la comparación de datos entre diferentes países (entrevista 21, 2004). No sólo la calidad sino también el enfoque de los indicadores ha cambiado: el INES desarrolla indicadores de resultados (educación y trabajo, efectos del empleo, etc.) además de los indicadores habituales de ingreso (gasto público y privado en educación, costes personales, número de alumnos por maestro). El estudio del PISA es un ejemplo típico de este cambio de enfoque, porque pone a prueba los resultados educativos evaluando hasta qué punto los estudiantes, al final de su educación obligatoria, están preparados para afrontar los desafíos de la sociedad del conocimiento. De este modo, en los años ‘90, la OCDE consiguió determinar y establecer unos temas políticos relevantes en el campo de la educación con su programa de indicadores – especialmente el PISA–. Su función de iniciación y coordinación otorga a la organización la posibilidad de implantar un programa cuyo contenido ha sido acordado y aceptado por todos sus Estados miembros. Sobre la base de estándares internacionales comparables, creados a partir de métodos de inspección estandarizados, la OCDE puede llevar a cabo la comparación y encontrar a los países que sirven como ejemplo. A partir de la determinación de las “Mejores Prácticas”, demuestra a los países que presentan los peores resultados cómo pueden mejorar y, para ello, proporciona recomendaciones indirectas de acción. Hoy, la organización define el problema y, a diferencia de la primera generación del programa de indicadores de los años ‘70, propone una solución.

## **Bibliografía**

Barnett, Michael y Martha Finnemore (1999) “The politics, power and pathologies of international organizations”, *International Organization* 53/4: 699-732.

—— (2004) *Rules of the world. International organizations in global politics*.

Ithaca and London: Cornell University Press.

Borum, Finn (2004) "Means-end- frames and the politics and myths of organizational fields", *Organization Studies* 25/6: 897-921.

Börzel, Tanja y Thomas Risse (2000) "When Europe hits home: Europeanization and domestic change". European Integration online Papers 4/15.

Cantor, Leonard, M (1974) *Recurrent education. Policy development in OECD Member countries. United Kingdom*. Paris: OECD.

Czech Ministry of Education, Youth and Sport (2004) *Report on the development of education*. En línea en:  
[http://www.ibe.unesco.org/international/ice47/english/natreps/nrep\\_main.htm](http://www.ibe.unesco.org/international/ice47/english/natreps/nrep_main.htm), último acceso Julio de 2005.

De Leon, Peter (1999) "The stages approach to the policy process: What has it doe? Where is it going?", in: *Theories of the Policy Process*, Paul A. Sabatier (ed.), pp. 19-32. Boulder: Westview Press.

DiMaggio, Paul, J. y Walter W. Powell (1983) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review* 48: 147-160.

Dorado, Silvia (2005) "Institutional entrepreneurship, partaking and convening", *Organization Studies* 26/3: 385-414.

Finnemore, Martha (1993) "International organizations as teachers of norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy", *International Organization* 47/4: 565-597.

—— (1996) *National interest in international society*. Ithaka and London: Cornell University Press.

—— y Kathryn Sikkink (1999) "International norm dynamics and political change", en: *Exploration and contestation in the study of world politics*. Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane and Stephen D. Krasner (eds.), pp. 247-277, Cambridge MA: MIT Press.

Gross, Ronald y Beatrice Gross, Hg. (1985) *The Great School Debate: Which Way for American Education?* New York: Simon und Schuster.

Hansen, Berrit (1976) *Recurrent education: policy and development in OECD member countries. Denmark*. Paris: OECD.

Henry, Miriam, Bob Lingard, Fazal Rizvi y Sanda Taylor (2001) *The OECD, globalisation and education policy*. Paris and others: IAU and Elsevier Press.



Hinton, Christina, D. (2005) *Report of the third meeting of the lifelong learning network. 21-22 January, Saitama, Japan*. Paris: OECD. En línea en: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Istance, David (2003) "Schooling and Lifelong Learning: Insights from OECD Analyses", *European Journal of Education* 38/1: 85-98.

Jakobi, Anja (2006) "A World-wide Norm of Lifelong Learning. A Study of Global Policy Development". Dissertation. University of Bielefeld, Faculty of Sociology.

Kennedy, Kerry, J. (1995) "An analysis of the policy contexts of recent curriculum reform efforts in Australia, Great Britain and the United States", in: *International Perspectives on educational reform and policy implementation*. S. David, G. Carter and Marnie H. O'Neill (eds.), pp. 71-85. London and Washington: Falmer Press.

Lechner, Frank, J. y John Boli (2005) "Constructing world culture. UN meetings as a global ritual", en: *World Culture. Origins and Consequences*. Frank L. Lechner and John Boli (eds.), pp. 81-108. Malden, Oxford and Victoria: Blackwell.

Marcussen, Martin (2004) "OECD governance through soft law", in: *Soft law in governance and regulation. An interdisciplinary analysis*. Ulrika Mörtz (ed.), pp. 103-128. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.

Martens, Kerstin (2005) "(Ab)using International Organisations? States, the OECD and Educational Policy". Paper presented to the Annual Meeting of the International Studies Association. Honolulu, USA, 2-6 Marzo, 2005.

Meyer, John, W. John Boli y George M. Thomas (1994) "Ontology and rationalization in the Western cultural account", en: *Institutional environments and organizations*. W. Richard Scott, John W. Meyer and Associates (eds.), pp. 9-27. Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.

Meyer, John, W. John Boli y George M. Thomas y Francisco O. Ramirez (1997) "World society and the nation-state", *American Journal of Sociology* 103/1: 144-181.

National Commission for Excellence in Education (1983) *A Nation at risk*. available at [www.Goalline.Org/Goal%20line/Natatrisk.Html](http://www.Goalline.Org/Goal%20line/Natatrisk.Html) (último acceso en marzo de 2005).

OECD (1963) *Chemistry to-day. A guide for teachers*. Paris: OECD.

—— (1964) *Mathematics to-day: A guide for teachers*. Paris: OECD.

—— (1973) *Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning*. Paris: OECD.

- (1975) *Recurrent Education: Trends and Issues*. Paris: OECD.
- (1984) *Education in Modern Society*. Paris: OECD.
- (1986) *Recurrent Education Revisited*. Paris: OECD.
- (1989) *Education and the Economy in a Changing Society*. Paris: OECD.
- (1995) *The OECD Jobs Study. Implementing the Strategy*. Paris: OECD.
- (1996) *Lifelong Learning for All*. Paris, OECD.
- (1999) *Towards Lifelong Learning in Hungary*. Paris: OECD.
- (2000) *Motivating Students for Lifelong Learning*. Paris: OECD.
- (2001a) *Communiqué: Investing in competencies for All*. Meeting of the OECD education Ministers. Paris, 3-4 April 2001.
- (2001b) *Education Policy analysis*. Paris: OECD.
- (2002a) *Completing the foundations for lifelong learning –an OECD survey of upper secondary schools*. Paris: OECD.
- (2002b) *Lifelong Learning in Norway*. Paris: OECD.
- (2002c) *OECD programme on educational building*. International seminar on educational infrastructure. Guadalajara, Mexico, 24-27 February.
- (2004a) *Co-financing lifelong learning. Towards a systemic approach*. Paris: OECD.
- (2004b) *The role of national qualification systems in promoting lifelong learning. Report from thematic group 1: The development and use of 'qualification frameworks' as a means of reforming and managing qualification Systems*. Paris: OECD.
- (2005a) *Education Policy Analysis 2004*. Paris: OECD.
- (2005b) *OECD Work on Education 2005-2006*. Paris: OECD.
- (2005c) *What Pisa Assesses*. (En línea en: [http://www.pisa.oecd.org/Pages/0,2966,en\\_32252351\\_32235918\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.htm](http://www.pisa.oecd.org/Pages/0,2966,en_32252351_32235918_1_1_1_1_1,00.htm) 1, último acceso septiembre de 2005).
- Papadopoulos, George (1994) *Education 1960 - 1990. The OECD Perspective*. Paris: OECD.
- Radaelli, Claudio, M. (2000) “Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy”, *Governance* 13/1: 25-43.
- Rinne, Risto, Johanna Kallo y Sanna Hokka (2004) “Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response”, *European Educational Research Journal* 3/2: 454-485.

Schaefer, Armin (2004) "A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD", *Max-Planck Working Paper* 04/5.

Schuller, Tom (2005) "Constructing international policy research: the role of CERI/OECD", *European Educational Research Journal* 4/3: 170-180.

—— Hans G. Schuetze y David Istance (2002) "From Recurrent Education to the Knowledge Society: An Introduction", in: *International perspectives on lifelong learning. From recurrent education to the knowledge society*. David Istance, Hans G. Schuetze y Tom Schuller (eds.), 1-21. Buckingham: Open. University Press.

Snow, David, A., E. Burke Rocheford Jr., Steven K. Worden y Robert D. Benford (1986) "Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation", *American Sociological Review* 51/4: 464-481.

Stone, Deborah, A. (1989) "Causal stories and formation of policy agendas", *Political Science Quarterly* 104/2: 281-300.

Tuijnman, Albert, C. y Ann-Kristin Boström (2002) "Changing Notions of Lifelong Education and Lifelong Learning", *International Review of Education* 48/1-2: 93-110.

UK Education Policy Report (2004) *Education strategies in the United Kingdom*. Available En línea en: [http://www.Ibe.Unesco.Org/International/Ice47/English/Natreps/Nrep\\_Main.Htm](http://www.Ibe.Unesco.Org/International/Ice47/English/Natreps/Nrep_Main.Htm), último acceso en julio de 2005.

Wurzburg, Gregor (2003) *Charts of the Lifelong Learning Workshop Sponsored by the World Bank and the Slovak Governance Insitute: Lifelong Learning –What Lessons from Experience in the Oecd? December 2003*. En línea en: [www.Worldbank.Org/Education/Lifelong\\_Learning](http://www.Worldbank.Org/Education/Lifelong_Learning), último acceso en julio de 2005.

### **BLOQUE III: IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN**

## EDUCACIÓN, GLOBALIZACIÓN, Y DESARROLLO ECONÓMICO\*

Phillip Brown y Hugh Lauder

Desde la primera crisis del petróleo a principios de los años '70, las sociedades occidentales han experimentado una transformación social, política y económica que todavía no ha llegado a su conclusión. En el epicentro de esta transformación se encuentra la creación de una economía global que ha llevado a una intensificación de la competitividad económica entre empresas, regiones y Estados-nación (Dicken 1992; Michie y Smith 1995). La globalización de la actividad económica ha puesto en duda el futuro papel del Estado-nación y el modo en que éste puede asegurar el crecimiento económico y la prosperidad compartida. A simple vista puede parecer que esto no tiene mucho que ver con la política educativa; sin embargo, la calidad del sistema de formación y educación de una nación parece ser la clave de la futura prosperidad económica. Este artículo subraya algunas de las consecuencias de la globalización y por qué la educación es crucial para el futuro desarrollo económico. También muestra que, a pesar del consenso internacional en lo que respecta a la importancia de la educación, las estrategias de educación y desarrollo económico se pueden vincular con vías alternativas de “tipos ideales” de desarrollo económico postfordistas y neofordistas que tienen implicaciones educativas muy diferentes.

Estas vías neofordistas y postfordistas están también vinculadas con proyectos políticos alternativos. Desde finales de los años '70, los Estados Unidos y Gran Bretaña han seguido una vía neofordista ante la globalización económica, modelada por el entusiasmo de la nueva derecha por la competición de mercado, la privatización y el individualismo competitivo. Sin embargo, con la victoria demócrata en las elecciones presidenciales americanas de 1992 y la subida del Partido Laborista Británico, la estrategia postfordista ganó apoyo.

Ya se ha hablado mucho sobre los errores de enfoque de la Nueva Derecha respecto a la educación y la renovación nacional, pero, en cambio, poco se ha dicho de aquellos a

---

\* Brown, P. y Lauder, H. (1997), “Education, Globalization and Economic Development”, en: Halsey, A., H.; Lauder, H.; Brown, P. y Wells, A., S., *Education. Culture, Economy and Society*. New York, University Press, Oxford, pp .72-192.

quienes nosotros llamamos “modernizadores de izquierda”. Mientras que los modernizadores de izquierda presentan un programa prometedor de reforma en comparación con la Nueva Derecha, su concepto de la educación, la formación profesional y la economía global todavía deja mucho que desear. Por lo tanto, en este artículo pretendemos destacar los puntos débiles de las propuestas de los modernizadores de izquierda para demostrar que, si se van a cumplir las expectativas postfordistas, será esencial que la izquierda tome parte en un debate más minucioso y de más dificultad política sobre educación, igualdad y eficiencia en el capitalismo global actual<sup>185</sup>.

### **La globalización y las nuevas reglas de competición internacional**

La importancia de la Globalización para las cuestiones de educación nacional y desarrollo económico se puede resumir en términos de un cambio en las reglas de elegibilidad, compromiso y creación de riqueza (Brown y Lauder, *en preparación*). En primer lugar, se ha producido un cambio en la reglas de elegibilidad. Del mismo modo que los clubes deportivos organizan eventos “cerrados” sólo para socios o torneos “abiertos” a todo el mundo, se ha pasado, asimismo, de las economías cerradas o blindadas del período de posguerra hacia una economía abierta o global. Como resultado de este cambio en las reglas de elegibilidad, las economías nacionales se han visto expuestas a una mayor competencia extranjera (Reich, 1991; ILO, 1995). Los cambios en las reglas de elegibilidad han hecho aumentar el poder de las corporaciones multinacionales (CMN). Las CMN no sólo son las responsables de una creciente proporción de comercio transfronterizo, sino que también son la mayor fuente de nuevas inversiones en tecnología, empleos y formación técnica. Desde mediados de los años ‘70, las CMN han crecido a una velocidad más alta que la economía mundial. En 1975, las 50 mayores corporaciones del mundo tuvieron ventas por un valor de 540 billones de dólares y obtuvieron 25 billones de beneficios. En 1990, las cifras de ventas de las 50 mayores corporaciones habían ascendido a 2.1 trillones de dólares y sus beneficios alcanzaron los 70 billones de dólares. En términos reales, mientras que la economía americana crecía a una tasa anual del 2,8% (la media de la OCDE fue de 2,9%), el

---

<sup>185</sup> Este artículo desarrolla una serie de temas destacados en otros trabajos anteriores (Brown y Lauder, 1992, 1995). También sirve para aclarar nuestra interpretación de la relación entre educación y postfordismo, criticada por Avis (1993) y Jones y Hatcher (1994).

crecimiento de las ventas anuales de las CMN se encontraba alrededor del 3,5% en el período que va desde 1975 a 1990 (Carnoy *et al.*, 1993: 49).

Aún más, los viejos “campeones” nacionales como Ford, IBM, ICI o Mercedes Benz, han tratado de liberarse de sus raíces nacionales, creando una *subasta global* para inversiones, tecnología y trabajo. A medida que el capital circula más libremente, la producción masiva de productos estandarizados y servicios se va ubicando en países, regiones o comunidades que ofrecen costes salariales muy bajos, una legislación laboral poco estricta, sindicatos débiles y “edulcorantes” como las “vacaciones fiscales” o los alquileres bajos. Estas inversiones han crecido de forma significativa en los Nuevos Países Industrializados (NPI) como Singapur, Taiwán, China y Brasil (Cowling y Sugden, 1994). Se estima que en los años ‘80 unas 700 compañías americanas empleaban a más de 35.000 trabajadores en Singapur, México y Taiwán, y que el 40% de los empleos creados por las CMN británicas se ubicaban en el extranjero (Marginson, 1994: 64).

De hecho, la subasta global funciona como una subasta holandesa. En una subasta holandesa los inversores corporativos pueden enfrentarse a países, comunidades y trabajadores para aumentar sus márgenes de beneficio, y eso hace que las ofertas bajen, empobreciendo a las comunidades locales y a los trabajadores al obligarles a hacer concesiones a nivel salarial, de alquiler y de impuestos a cambio de invertir en empleos locales. Para poder persuadir a Mercedes de que abriera una planta en Alabama, la compañía recibió un pago inicial de 253 millones de dólares, con reducción de impuestos durante 25 años, que se estima sumaban otros 230 millones de dólares extra. La Corporación Bancaria Suiza recibirá de Connecticut alrededor de 120 millones de dólares en incentivos los próximos 10 años por trasladar sus oficinas centrales de Manhattan a la ciudad de Stamford<sup>186</sup>. En América y Gran Bretaña, la creación de una subasta global ha ido vinculada también con la ruptura de las reglas fordistas de compromiso entre el Gobierno, los empresarios y los trabajadores. Aunque algunos expertos han restringido su definición de Fordismo para referirse exclusivamente al sistema de producción de masas, el Fordismo es una etiqueta que también se puede aplicar perfectamente a la gestión keynesiana de la demanda en el período de la posguerra mundial, o sea, la expansión del consumo de masas además de la producción de masas (Lipietz 1987; Harvey 1989). La rápida mejora de la eficiencia económica que

---

<sup>186</sup> Cifras de la encuesta “La ubicación de los negocios norteamericanos” del *Financial Times*, 19 de octubre de 1994.

acompañó a la introducción de técnicas de producción de masas requería la creación de mercados de masas para bienes de consumo duraderos, como radios, neveras, aparatos de televisión y coches. Para poder mantener el crecimiento económico, los Gobiernos nacionales se vieron obligados a regular los beneficios y los salarios, con el fin de mantener las condiciones esenciales para el crecimiento económico. Por eso el desarrollo del Estado de Bienestar en las sociedades occidentales industrializadas parecía reflejar los esfuerzos de los Gobiernos por mantener el compromiso fordista entre los empresarios y la mano de obra organizada. La combinación de una mayor protección para los trabajadores, junto con el empleo a tiempo completo y un cierto grado de movilidad social, “resolvió” temporalmente el problema de la distribución (Hirsch, 1977) del fordismo. El problema de la distribución consiste en determinar cómo repartir las oportunidades y los ingresos. Con el capitalismo esto es un problema constante, porque el propio sistema es desigual por naturaleza en su distribución de las recompensas y de las oportunidades. Sin embargo, durante la era fordista la combinación de las recompensas del crecimiento económico repartidas de forma equilibrada entre los niveles salariales, una creciente seguridad social y una movilidad ocupacional y social de acuerdo a criterios ostensiblemente meritocráticos generó un cierto grado de solidaridad social. No obstante, en los últimos 20 años, Estados Unidos y Gran Bretaña han establecido normas de “mercado” para el compromiso. Con ellas, al Estado-nación se le atribuye el papel de crear las condiciones en las que el mercado puede operar “libremente”. Por lo tanto, en lugar de tratar de llegar a un compromiso entre los empresarios y los sindicatos, el Estado debe evitar que estos sindicatos utilicen sus “poderes” de monopolio para pujar con salarios que no se reflejan necesariamente en las ganancias productivas. En consecuencia, de acuerdo con las normas de mercado del compromiso, la prosperidad de los trabajadores dependerá de su capacidad para comerciar con sus habilidades, conocimiento y perspicacia emprendedora en un mercado global sin trabas.

Finalmente, la transformación del capitalismo occidental ha entrañado nuevas reglas de creación de riqueza. Estas reglas han socavado la viabilidad de construir la prosperidad nacional sobre la base de la producción fordista de masas de servicios y bienes estandarizados<sup>187</sup>. La producción fordista de masas se basaba en la estandarización de

---

<sup>187</sup> Antonio Gramsci (1971) utilizó el término fordismo para describir un nuevo sistema de producción en masa introducido por el fabricante americano de automóviles Henry Ford. Gramsci reconoció que la introducción de la producción en masa también requería un nuevo modo de regulación



los productos y de sus componentes. Muchas de las tareas que previamente estaban en manos de artesanos capacitados, como hacer el panel de una puerta o piezas de motor “a mano”, se mecanizaron gracias a plantillas de diseño, prensas, y máquinas capaces de realizar la misma operación centenares, si no miles, de veces al día, con la ayuda de un obrero. La cadena de producción fordista se caracterizaba por una cadena de ensamblaje móvil, en la cual los productos iban pasando junto al trabajador por una cinta mecánica, y eso le ahorra al operario el hecho de tener que desplazarse para buscar el producto como en la producción nodal. Otra característica del Fordismo era la división detallada del trabajo, en la que las tareas de los obreros se reducían al nivel más elemental para sacar el mayor partido tanto a la eficacia como al control directivo sobre el proceso laboral. De hecho, el Fordismo se basaba en muchos de los principios de “dirección científica” de Frederik Taylor, que ofrecían una justificación “científica” a la separación entre *concepción* y *ejecución*, donde los directivos monopolizaban el conocimiento del proceso laboral y controlaban cada paso de la producción.

Sin embargo, con las nuevas normas de creación de la riqueza, la prosperidad económica dependerá de que las naciones y las empresas sean capaces de explotar las habilidades, los conocimientos y la perspicacia de los trabajadores pero utilizando formas que los principios del fordismo ya no pueden proporcionar. Las empresas que pueden suministrar un salario vital a los trabajadores ahora dependen tanto de la calidad como del precio de los productos y de los servicios, así como de la búsqueda de nuevas fuentes de productividad e inversión. Es más probable encontrar este tipo de iniciativa con “valor añadido” en compañías que ofrecen bienes y servicios personalizados en microelectrónica, telecomunicaciones, biotecnología, servicios financieros, consultoría, publicidad, marketing y en los medios de comunicación<sup>188</sup>. Como respuesta a estas nuevas reglas, todas las naciones occidentales, tanto en sus economías nacionales como en sus asuntos exteriores, han tenido que recurrir a sus instituciones sociales y a sus

---

social “... adecuado al nuevo tipo de trabajo y proceso productivo” (p. 286). La razón de la supremacía de Ford en aquel momento era el éxito de su automóvil Modelo T, al que lanzó en 1916. El sistema de producción en masa le permitió capturar el 55% del mercado americano a principios de los años ‘20, al vender el Modelo T a una décima parte del precio de un coche manufacturado de forma artesanal (Braverman, 1974; Murray, 1989)

<sup>188</sup> Es más difícil para los competidores producir los mismos productos en masa u ofrecer los mismos servicios personalizados a los clientes. Ver Schumpeter (1961); Collins (1986); Blackwell y Eilon (1991). En estas empresas las mejoras en la productividad dependen de la integración “orgánica” de la ciencia aplicada, la innovación tecnológica, las redes de información libres, y unas relaciones de confianza entre la directiva y los trabajadores multi-cualificados. Los costes cada vez mayores de los errores y la demanda de control, de calidad y de trabajadores con capacidades múltiples, con un control conceptual de un amplio segmento del proceso productivo o de las actividades administrativas, han convertido a la división del trabajo fordista en una fuente de ineficacia organizativa.

recursos humanos para enfrentarse a los desafíos globales (OCDE, 1989). Las lecciones aprendidas por Japón y los tigres asiáticos sugieren que “la cara humana de las empresas” es ahora un factor crucial para ganar ventaja competitiva en la economía global. La ventaja, por lo tanto, depende de la mejora de la calidad y de la productividad del capital humano. Conocimiento, aprendizaje, información y competencia técnica son las nuevas materias primas del comercio internacional:

El conocimiento, en sí mismo, por lo tanto, aparece no sólo como la fuente de poder de alta calidad, sino también como el ingrediente más importante de la fuerza y la riqueza. Dicho de otro modo, el conocimiento ha pasado de ser un complemento del poder económico y de la fuerza muscular, a ser su propia esencia. Es, de hecho, el amplificador por excelencia. Es la clave del cambio de poder que se sobreviene, y explica la batalla acalorada del control por el conocimiento y los medios de comunicación en todo el mundo. (Toffler, 1990: 18)

Aunque una afirmación así exagera sobremanera la importancia del conocimiento en las economías capitalistas avanzadas, sin excepción, Gobiernos nacionales de todas las tendencias políticas han declarado que lo que va a moldear definitivamente la división laboral y la prosperidad nacional es la calidad de la educación y de los sistemas de formación. Por lo tanto, el limitado poder de los Estados-nación para controlar la competencia económica les ha obligado a competir en lo que se conoce como *la guerra del conocimiento*. En Gran Bretaña, por ejemplo, la Comisión Nacional de Educación sugiere:

Para nosotros, el conocimiento y las aptitudes son centrales. En una era de competición mundial y comunicaciones globales de bajo coste, ningún país como el nuestro será capaz de mantener su estándar de vida, y menos mejorarlo, basándose en la mano de obra barata, los productos de baja tecnología y los servicios. Habrá demasiados millones de trabajadores y demasiados empresarios en demasiados países deseando hacer ese tipo de trabajo tan bien como podría hacerlo cualquier persona de cualquier otro país desarrollado –y por una parte muy pequeña de su coste–. (1993: 33)

Pero la forma de entender las políticas de educación y formación, y la forma como crece la demanda de trabajadores cualificados, causan oposición y son motivo de lucha política. No hay duda, por ejemplo, de que la introducción de las nuevas tecnologías ha ampliado el abanico de opciones estratégicas para empresarios y directivos. Sin

embargo, esto ha hecho salir a la luz diferencias crecientes, más que similitudes, entre culturas organizativas, diseño de trabajos y regímenes de formación (Lane, 1989, Green y Steedman, 1993). Existen pocas garantías de que los trabajadores exploten con éxito el potencial de “eficacia”, precisamente porque quizás sean incapaces de liberarse de las creencias convencionales sobre el papel de los directivos y los trabajadores, y sigan aferrándose a la jerarquía establecida de autoridad, status y poder. Como Harvey (1989) ha reconocido, las nuevas tecnologías y formas coordinadas de organización han permitido el renacimiento de sistemas laborales domésticos, familiares y paternalistas, porque “... el mismo diseño de camiseta se puede reproducir en las fábricas a gran escala de la India, en la producción cooperativa en la ‘Tercera Italia’, en talleres de Nueva York y Londres o en sistemas familiares laborales en Hong Kong” (p. 187). Esto debería alertarnos sobre el hecho de que el declive del Fordismo en occidente no significa necesariamente que la mayoría de los trabajadores vayan a encontrar trabajos en los cuales aprovecharán toda su gama de capacidades humanas. El interés de los empresarios por maximizar los beneficios y de los trabajadores por mejorar la calidad de vida laboral y sus salarios sigue siendo una fuente importante de división, ya que las empresas siguen sacando “beneficios” de las operaciones de baja tecnología y bajos salarios. No hay ninguna razón oculta o lógica post industrial que lleve a las naciones a responder a la economía global del mismo modo, aunque sus destinos estén inextricablemente conectados. De hecho, nosotros creemos que el consenso universal que señala a la educación y a los sistemas formativos como claves de la futura prosperidad ha ocultado diferencias fundamentales respecto al modo en que las naciones responden a la economía global.

Por lo tanto, aunque reconocemos que la economía global está transformando algunos de los elementos clave del fordismo en las naciones occidentales, es importante no tener prejuicios acerca de la dirección de estos cambios, que debe seguir siendo una cuestión de investigación empírica detallada (ver Block, 1990). Con fines analíticos resulta útil distinguir dos “tipos ideales” de desarrollo económico nacional basados en el neofordismo y el postfordismo (ver Tabla 10.1). El neofordismo se caracteriza por crear una mayor flexibilidad de mercado mediante una reducción de los gastos sociales generales y del poder de los sindicatos; como si promoviera la privatización de los servicios públicos y del Estado de Bienestar; como si celebrara el individualismo competitivo. En cambio, el postfordismo se puede definir en términos del desarrollo del Estado como un “comerciante estratégico”, que moldea la dirección de la economía

nacional mediante la inversión en sectores económicos clave y el desarrollo del capital humano. El postfordismo está basado, por lo tanto, en un cambio hacia la producción y los servicios personalizados de “alto valor” que emplean a trabajadores con múltiples capacidades (ver también Allen, 1992).

En el mundo “real”, la relación entre educación y desarrollo económico muestra puntos tanto de discrepancia como de correspondencia. Aún más, aunque resulta cierto decir que países como Alemania, Japón y Singapur se acercan al modelo de postfordismo y los EE.UU. y Gran Bretaña se aproximan a las soluciones neofordistas, no debemos ignorar ejemplos claros de desarrollos desiguales y contradictorios dentro de la misma región o del mismo país. Una relación así también demuestra que existen importantes diferencias en el modo en que los Estados-nación se dirigen hacia una economía postfordista, con implicaciones de largo alcance para la democracia y la justicia social.

No obstante, estos modelos representan claras diferencias en la orientación política, tanto en las ideas económicas dominantes que los conforman como en sus ideas culturales subyacentes sobre el papel de la formación de capacidades en el desarrollo económico y social (Thurow, 1993). Empezaremos por evaluar la interpretación que la Nueva Derecha hace de la educación como parte de la estrategia neofordista, antes de emprender una evaluación detallada de la visión que los modernizadores de izquierda tienen de una economía postfordista, altamente cualificada y de salario elevado.

<b>Tabla 10.1. Posibilidades postfordistas: modelos alternativos de desarrollo nacional</b>		
Fordismo	Neo-Fordismo	Post-Fordismo
Mercados nacionales protegidos	Competición global a través de: ganancias de productividad, recorte de gastos (gastos generales, salarios).  La inversión entrante atraída por la “flexibilidad del mercado” (reducción	Competición global a través de: innovación, calidad, productos de valor añadido y servicios.  La inversión entrante atraída por la fuerza laboral altamente cualificada

	<p>del coste social de la mano de obra, poder sindical).</p> <p>Orientación de mercado de confrontación: elimina impedimentos a la competencia. Crear “cultura de iniciativa”.</p> <p>Privatización del estado de Bienestar.</p>	<p>comprometida con la producción/servicios de “valor añadido”.</p> <p>Objetivos basados en el consenso: “política industrial” corporativista. Cooperación entre el Gobierno, los empresarios y los sindicatos.</p>
Producción masiva de productos estandarizados /empleados poco cualificados, salario alto	Producción masiva de productos estandarizados/ empleados poco cualificados, salario bajo, producto “flexible”	Sistemas de producción flexibles / lotes pequeños /nichos / cambio a salarios elevados, trabajos altamente cualificados.
Organizaciones jerárquicas burocráticas	Organizaciones más endebles con énfasis en la flexibilidad “numérica”.	Organizaciones más endebles con énfasis en la flexibilidad “funcional”.
Tareas laborales fragmentadas y estandarizadas	Reducción de la demarcación de los sindicatos.	Especialización flexible/ trabajadores con múltiples aptitudes.
Empleo (masculino) masivo estandarizado	Fragmentación/ polarización de la fuerza de trabajo. “Núcleo” profesional y fuerza de trabajo “flexible” (esto es, temporeros a media jornada, contratos, pluriempleos).	Mantener buenas condiciones para todos los empleados. Los trabajadores “básicos” no reciben formación, beneficios complementarios, salarios comparables, representación apropiada.
División entre directivos y trabajadores /relaciones de poca confianza/	Énfasis en el derecho de los directivos a dirigir. Las relaciones industriales	Las relaciones industriales basadas en la confianza, alta discreción,

negociaciones colectivas	basadas en relaciones de poca confianza.	participación colectiva.
Poca “formación práctica” para muchos trabajadores	La formación guiada por la demanda/ poco uso de las políticas de formación industrial.	La formación como inversión nacional / el Estado actúa como formador estratégico.

### **La Nueva Derecha: La Educación en una Economía de Mercado Neofordista**

La interpretación que la Nueva Derecha hace de la crisis fordista se basa en lo que llamaremos la tesis de los “grilletes del bienestar”. En el siglo XIX en Europa se acusaba a la aristocracia y al *ancien régime* de “poner grilletes” al mercado libre y a la iniciativa libre. A finales del siglo XX la acusación va dirigida al Estado de Bienestar<sup>189</sup>. La Nueva Derecha argumenta que el problema al que las naciones occidentales se enfrentan hoy sólo se puede entender a la luz de los profundos cambios en el papel del Gobierno durante el tercer cuarto del siglo XX. Sostiene que no es ninguna coincidencia que al mismo tiempo que los gobiernos occidentales aumentaban considerablemente los gastos en programas de bienestar social se produjera un incremento de la inflación, del desempleo y un estancamiento económico (Murray, 1984). Las sociedades occidentales se han metido en problemas por culpa de la interferencia extensiva e injustificada del Estado. Tanto la inflación, como la alta tasa de desempleo, la recesión económica y el malestar urbano tienen sus raíces en el legado de la economía keynesiana y la ideología igualitaria que promovía la redistribución económica, la igualdad de oportunidades y los derechos de bienestar para todos. De aquí que el problema predominante al que se enfrentan las naciones capitalistas occidentales sea reimponer las disciplinas de mercado.

Según la Nueva Derecha, el camino hacia la salvación nacional en el contexto de las guerras globales de conocimiento es a través de la supervivencia del más fuerte, basada en la ampliación de la libre elección en un mercado competitivo de escuelas, facultades y universidades (Ball, 1993). En el caso de la educación, donde la financiación, al menos durante los años de escolarización obligatoria, vendrá del bolsillo público, la

<sup>189</sup>

Hirschmann (1986) habla de la idea de “grillete” feudal.

idea es crear un cuasimercado en el que las escuelas compitan (Lauder, 1991). Esta aproximación a la forma de operar del mercado se consigue tratando de crear una variedad de escuelas en una economía mixta de instituciones privadas y públicas. En algunos casos se dirigirán a diferentes grupos de clientes, como las minorías étnicas o las sectas religiosas. Dicen que esta “variedad” dará a los padres la opción de elegir realmente entre diferentes productos (Boyd y Cibulka, 1989; Halstead, 1994). Esta elección del producto (tipo de escuela) parece ser suficiente para que suba el estándar general, porque si las escuelas no pueden captar suficientes alumnos para ser económicamente viables, se arriesgan a ir a la quiebra. Aún más, las necesidades económicas de la nación se satisfarán gracias al mercado, porque cuando la gente tiene que pagar por la educación es más probable que tome decisiones de inversión que le aporten en beneficios económicos. Esto llevará a los consumidores a elegir cursos y asignaturas en campos en los cuales hay demanda de empleo y, por lo tanto, acabará con el problema de la escasez de habilidades. Del mismo modo, habrá una tendencia a que la formación laboral se guíe por la demanda según las condiciones cambiantes del mercado (Deakin y Wilkinson, 1991).

Los críticos de la mercantilización de la educación afirman que la introducción de la elección y la competición proporcionan un mecanismo a las clases medias para ganar ventaja de forma más segura en la competición por las credenciales (Brown, 1995). Esto se produce porque no todos los grupos sociales llegan al mercado educativo como iguales (Collins, 1979); el capital económico y cultural se distribuye de forma desigual entre clases y grupos étnicos. Especialmente la clase media es la que más probablemente va a tener el capital cultural para tomar las decisiones educativas más ventajosas para sus hijos (Brown, 1990; Brown y Lauder, 1992). Como consecuencia, la introducción de la libre elección y de la competencia entre escuelas equivaldrán a un sistema disimulado de selección educativa según la clase social, ya que los niños de clase media abandonarán aquellas escuelas en las que haya un número significativo de niños de clase trabajadora. Como resultado, el sistema escolar se polarizará en términos de clase social, segregación étnica y recursos. A medida que los niños de clase media abandonen las escuelas a las que concurren también niños de clase trabajadora se llevarán con ellos los recursos necesarios para estas escuelas con el objeto de añadirlos de forma efectiva a las escuelas de clase media, ya bien provistas.

Las pruebas que tenemos sobre el funcionamiento de los mercados educativos indican que son mucho más complejos que lo que sus críticos sugieren (Lauder *et al.*, 1994). No

obstante, las pruebas que tenemos hasta ahora confirman la predicción de que la elección y la competición tienden hacia la polarización étnica y de clase social en las escuelas (Willms y Echols, 1992; Lauder *et al.*, 1994). En naciones como EE.UU. y Gran Bretaña, el efecto general será la segregación de estudiantes en diferentes tipos de escuela según su clase social, su etnia o su religión. El resultado neto será una pérdida masiva de talentos a medida que los estudiantes de clase trabajadora se encuentren nuevamente atrapados en escuelas desde las que no tendrán oportunidad de ir a la universidad (Halsey *et al.*, 1980). Si éste es el efecto general, entonces se puede argumentar que la mercantilización de la educación, aunque parece ofrecer la eficiencia y flexibilidad que exige la era postfordista, de hecho, educará a la mayoría de los estudiantes para una economía neofordista que no exige un nivel muy alto de capacidades ni talentos.

La mercantilización de la educación tendrá inevitablemente el efecto inverso en la habilidad de los Estados-nación para competir en la subasta global por una inversión entrante de calidad, tecnología y empleo. Aunque las organizaciones multinacionales siempre están en guardia para reducir sus gastos, incluyendo los gastos laborales, las inversiones en productos y servicios de “alto valor” dependen de forma crucial de la igualdad, el compromiso y la perspicacia de los trabajadores, por los cuales están dispuestas a pagar grandes salarios. El problema al que se enfrentan ahora los Estados-nación es cómo equilibrar las presiones para reducir los costes laborales y otros gastos generales con la movilización de una fuerza de trabajo formada, manteniendo una sofisticada infraestructura social, financiera y de comunicaciones. Este problema se ha exacerbado con el hecho de que los trabajos poco cualificados y de salarios elevados asociados con el Fordismo en Norteamérica y Europa, se están trasladando a los PRI (Países Recientemente Industrializados), donde los costes laborales son mucho más bajos y los trabajos poco cualificados que quedan en Occidente están experimentando un importante deterioro de las condiciones laborales (Wood, 1994).

En el contexto de la subasta global, las reformas educativas de mercado probablemente dejarán a una gran mayoría de la futura población obrera sin los recursos humanos para florecer en la economía global. El vínculo entre las reformas de mercado y el neofordismo se camufla muy mal en los países que han estado dominados por la Nueva Derecha en los años ‘80. El principal objetivo de la política económica es mejorar la competitividad de los trabajadores incrementando la flexibilidad del mercado laboral con la restricción del poder de los sindicatos, especialmente para poner los sueldos a la



altura de su “valor” de mercado. Esta filosofía llevó a Gran Bretaña a rechazar la Carta Social del Tratado de Maastrich, que suministraba apoyo legislativo a los trabajadores, con el argumento de que socavaría la competitividad de Gran Bretaña para atraer inversión entrante, a pesar de las pésimas condiciones laborales a las que condenaban a los trabajadores. En contraposición, las reformas de mercado en el campo de la educación y la economía han asegurado condiciones en las que los profesionales de clase media con buenos sueldos y los grupos de élite tienen la oportunidad de dar a sus hijos una “excelente” (*sic*) educación para prepararlos para que pujen por unirse a las filas de los “analistas simbólicos” de Reich (1991). Se puede esgrimir otra crítica distinta, aunque llega a la misma conclusión, la oposición a introducir mecanismos de mercado en niveles post-obligatorios de educación y formación. Un elemento clave para el sector post-obligatorio en una economía postfordista es el que concierne a la educación de técnicos y personas con oficios profesionales (Streeck, 1989). La Nueva Derecha defiende que la introducción de mecanismos de mercado en esta área asegurará una mejor combinación de la oferta y la demanda de mano de obra cualificada y, por lo tanto, una mayor eficacia a la hora de ubicar a esta mano de obra cualificada. Su argumento se basa en la idea de que los empresarios y los individuos deberían solventar el coste y la responsabilidad de la formación. Se da por sentado que los individuos se llevan la mayor parte de los beneficios de su formación y por lo tanto deberían abonar la mayor parte del coste (Lauder, 1987). Aún más, como están pagando una cantidad sustanciosa por su formación, elegirán formarse en un área en la que haya demanda laboral. En cuanto a la idea de que los empresarios deberían ayudar a sufragar el gasto de la formación y aceptar la responsabilidad por el tipo de formación ofrecida, se dice que los empresarios se encuentran en la mejor posición para valorar el número de trabajadores cualificados necesarios y el tipo de aptitudes que deberían tener. En esta observación podemos sustraer los intereses de los empresarios a corto plazo. Como se da por sentado que ellos conocen “mejor que nadie” qué niveles y qué naturaleza debería tener la mano de obra cualificada, esto hace que sean reacios a pagar impuestos o tasas para costear la formación a cargo de terceros, como es el caso de la educación pública a manos del Estado.

Aunque esta visión, igual que ocurre con otras visiones de la Nueva Derecha, es plausible, ha recibido numerosas críticas. Una de las más convincentes es la de Streeck (1989, 1992). Éste defiende que bajo un contrato laboral libre, como los que encontramos en las sociedades capitalistas liberales, que otorgan a los trabajadores el

derecho de pasar de una empresa a otra, las capacidades se convierten en un bien colectivo a los ojos de los empresarios. Esto se debe a que la recompensa por formar a individuos puede “socializarse” fácilmente con el expediente de los trabajadores formados que cogen otro trabajo, mientras que los costes de formación quedan para el empresario anterior. Como los empresarios se enfrentan al riesgo de perder sus inversiones no es probable que decidan invertir mucho en formación. Streeck defiende que, como resultado, las economías occidentales van a ser propensas a la carencia crónica de trabajadores cualificados a no ser que el Estado intervenga para asegurar el suministro de una formación adecuada.

Más aún, sin la intervención del Estado, los empresarios recortarán los programas de formación cuando se enfrenten a la presión competitiva intensa o en los períodos de crisis. Streeck (1989) señala que durante la prolongada crisis económica de los años ‘70, las economías occidentales, con la excepción de Alemania, redujeron sus programas formativos. En Alemania, la presión del Gobierno y de los sindicatos aseguró que los programas formativos de las empresas se mantuvieran y ampliaran. Eso tuvo dos consecuencias: el sistema de formación en la empresa ayudó a aliviar el desempleo juvenil y contribuyó a la ventaja técnica y económica que caracterizaba a Alemania a principios de los años ‘80.

Se pueden hacer aún más críticas al sistema de formación determinado por las demandas del mercado. Desde el punto de vista individual, es improbable que esos estudiantes que se forman en las escuelas de clase trabajadora y baja, que tendrían el potencial para matricularse en unos estudios técnicos o cualificados, puedan costear los gastos de esos estudios o asumir el riesgo. El riesgo es de doble cara: primero, dado el tiempo que se tarda en completar los estudios, puede que al terminarlos la demanda del mercado haya cambiado y no haya salidas laborales para esa especialización en concreto. En el mercado global competitivo esa es una posibilidad. Si la formación recibida fuera de carácter algo más general para dar flexibilidad al trabajador, ese riesgo se reduciría. Sin embargo, en un sistema formativo guiado por los empresarios, los programas se verán siempre supeditados a satisfacer las necesidades inmediatas y específicas de éstos.

Como consecuencia, tal sistema de formación corre el riesgo de especializarse demasiado y de no ser capaz de adaptarse a las rápidas condiciones cambiantes del mercado. En segundo lugar, de aquí surge una segunda cuestión, y es que las industrias de hoy van a ser con toda probabilidad los dinosaurios del futuro. Como resultado,

programas de formación guiados por los empresarios pueden no tener la visión y la práctica requerida para mantener la base altamente cualificada necesaria para la economía postfordista. Claramente, la estructura del sistema de formación alemán ofrece un ejemplo de una alternativa que empieza a cumplir con los requisitos de una economía postfordista. Pero esto, como apunta Streeck (1992), involucra una asociación entre el Estado, los empresarios y los sindicatos. Es un sistema que asegura que los intereses inmediatos de los empresarios se supediten a un sistema preocupado por los resultados a medio y largo plazo. Por lo tanto, el resultado de la reiteración de la disciplina de mercado en las instituciones sociales y económicas ha sido el desarrollo de una economía neofordista caracterizada por la inseguridad y la creación de grandes cantidades de empleos temporales, poco cualificados y de bajo sueldo. También defendemos que recurrir al “interés personal” y a la “libre iniciativa” sólo sirve para camuflar los intereses políticos de los sectores más privilegiados de la sociedad. De hecho, la misma noción de sistema educativo nacional se pone en duda a medida que los grupos profesionales y de élite se alejan de su compromiso con la educación pública y la meritocracia es la ideología sobre la que se asienta la educación pública en el siglo XX.

### **Los modernizadores de izquierda: la educación en la economía “Imán” postfordista**

En la última década, un nuevo proyecto de centro-izquierda ha surgido en respuesta a la ascensión de la Nueva Derecha. Estos “modernizadores de izquierda” rechazan muchas cosas que sus predecesores socialistas daban por sentado, con el argumento de que la transformación del capitalismo a finales del siglo XX ha cambiado de forma significativa las estrategias que la izquierda necesita adoptar en su búsqueda de la justicia social y la eficacia económica. Esto implica el reconocimiento de la necesidad por parte de la izquierda de desarrollar una respuesta plausible a la economía global que incluya la política económica y la gestión además de tratar la cuestión de la redistribución, la igualdad y la política social (Rogers y Streeck, 1994: 138). El primer punto de su orden del día es un compromiso de inversión en capital humano y la inversión estratégica en la economía como una forma de evolucionar hacia una economía “imán” con salarios elevados y trabajadores altamente cualificados. La visión subyacente en estas formas de inversión económica es la de una sociedad empapada por la cultura del aprendizaje; porque los conocimientos, las capacidades y la perspicacia de

la población son la llave de la futura prosperidad. Las ideas de los modernizadores de izquierda se pueden encontrar en libros como los de Reich (1991) y Thurow (1993) en los Estados Unidos, y la Comisión de Justicia Social (1994) y Brown (1994) en Gran Bretaña. Las ideas representadas también son consecuentes con la política demócrata de los Estados Unidos y han influido en la dirección de la política del Partido Laborista en Gran Bretaña<sup>190</sup>. La idea que tienen los modernizadores acerca de cómo crear una economía postfordista se puede resumir de la siguiente forma. Comienza por reconocer que es imposible conseguir una prosperidad general si tratamos de competir con los precios en lugar de hacerlo con la calidad de los productos y servicios. Por lo tanto, defienden un cambio en la política relacionado con las inversiones en capital tanto físico como humano. Defienden lo que se conoce como capitalismo productor (Dore, 1987; Thurow, 1993; Hutton, 1995), en el que las inversiones a bajo coste y a largo plazo están vinculadas con el capital humano. El capitalismo productor es totalmente contrario al capitalismo de mercado, en el que los precios y el beneficio rápido son el criterio principal a la hora de tomar las iniciativas. No nos sorprende que rechacen la afirmación, formulada por los acólitos del capitalismo de mercado, de que la única vía hacia la prosperidad es conseguir una mayor “flexibilidad” de mercado mediante la reducción de los costes de mano de obra o la eliminación de las leyes de protección del trabajador. Según los modernizadores, en la nueva competición económica, aumentar aún más la inseguridad y desprotección de aquellos que están por debajo en el mercado laboral ante los empresarios explotadores no es la forma de enfrentarse al desafío de la subasta global, ni para los trabajadores ni para las naciones. Reconocen que el suministro de un colchón de derechos protectores, legislaciones y condiciones para los trabajadores en el contexto de la subasta global es socialmente deseable y esencial para la economía. En la práctica, esto significa reforzar las leyes laborales para defender a los trabajadores de los peores excesos de empresarios sin escrúpulos y de los caprichos de la subasta global. Estas leyes deben contemplar el salario mínimo y diversas formas de intervención gubernamental para volver a imponer el empleo fijo. Para los modernizadores, esto forma parte del proceso de construcción de una nueva asociación de confianza entre el Gobierno, los empresarios y los trabajadores; porque, según ellos,

---

<sup>190</sup> Dada la diversidad de publicaciones es inevitable encontrar diferencias de enfoque y de énfasis político. El alcance de la tentativa de la administración Clinton de introducir una política industrial viable en Estados Unidos se ha visto limitado (ver Shoch, J., 1994). “Las políticas del Debate de Política Industrial de los EE.UU., 1981-1984” (Con una nota sobre la “política industrial” de Bill Clinton), en: D. Kotz, T. McDonough y M. Reich (eds.), *Estructuras Sociales de Acumulación* (Cambridge: Cambridge University Press).

la economía de trabajadores altamente cualificados y salarios elevados sólo se puede conseguir con esta asociación. El papel del Estado en esta asociación es el de “comerciante estratégico” (Krugman, 1993) es decir, el que selecciona a los “ganadores” o dirige el desarrollo industrial cuando hace falta, y, lo que es más importante, proporciona la infraestructura para el desarrollo económico. En este modelo, la expansión de una fuerza de trabajo con un alto nivel de educación se considera una prioridad.

La importancia que los modernizadores otorgan a la educación nace de la convicción de que las crecientes desigualdades salariales en EE.UU. y Gran Bretaña en la pasada década son un reflejo de los beneficios de la formación en una subasta global de empleos y salarios. Bill Clinton captó la esencia de esta idea en su discurso más importante sobre educación:

La clave de la fuerza económica de América hoy es el crecimiento de la productividad... En los años ‘90 y en el futuro, la expansión universal de la educación, los ordenadores y las comunicaciones de alta velocidad significa que lo que ganemos dependerá de lo que podemos aprender y de lo bien que aplicamos lo que hemos aprendido en los puestos de trabajo de América. Es por eso que sabemos que un licenciado hoy gana un 70% más que un graduado en su primer año de trabajo. Es por eso que los salarios de los trabajadores que no acabaron el instituto, o que se quedaron con una simple secundaria, se han reducido un 20% sólo en la última década.<sup>191</sup>

Por ese motivo la vía hacia la prosperidad para todas las sociedades occidentales yace en la creación de una economía “imán” capaz de atraer el empleo de trabajadores altamente cualificados y con salarios elevados dentro de un mercado laboral cada vez más global. Esto se conseguirá mediante una inversión prolongada en infraestructura económica nacional, incluyendo transporte, telecomunicaciones, investigación y desarrollo, etc. –además de la inversión en educación y sistemas formativos–. De todas formas, la tesis de los modernizadores reconoce que no será posible conseguir empleos altamente cualificados y sueldos elevados para todo el mundo. Sin embargo, dan por hecho que los patrones de trabajo flexibles llevarán a una mayor movilidad ocupacional, permitiendo que la gente pase de trabajos poco cualificados durante los estudios a

---

<sup>191</sup> Clinton dio el discurso “Todos son hijos nuestros” en el East College de Los Angeles (Los Angeles, el 14 de mayo de 1992). La visión de los modernizadores claramente contrasta con la retórica, no con la práctica, de la Nueva Derecha. Existe claramente una tensión entre la visión de la Nueva Derecha acerca de la expansión de la educación terciaria y las prácticas del Partido Conservador en Gran Bretaña, donde la educación terciaria ha gozado de una rápida expansión a pesar de las ideas de teóricos y periodistas prestigiosos como Friedman, Hayek y Rees-Mogg que afirman que sólo una pequeña élite necesita educación universitaria. Vale la pena señalar que, metafóricamente, la Nueva Derecha no presenta al futuro en términos de una “sociedad del aprendizaje” sino de una cultura de la iniciativa, en la que unos destacados capitanes de la industria y el comercio, los Bill Gates y Richard Bransons de este mundo, se celebran como los líderes del renacimiento económico.

trabajos cualificados en la mitad de la carrera y de vuelta a trabajos poco cualificados cuando se acerquen a la jubilación. Por supuesto, esta visión depende de una movilidad sustancial tanto hacia arriba como hacia abajo (Esping-Andersen, 1994). Por lo tanto, del mismo modo que el desempleo es tolerable sólo si dura unos pocos meses, el trabajo no cualificado de bajo salario también es tolerable siempre y cuando ofrezca la oportunidad de progresar.

Las oportunidades de educación y formación son, entonces, cruciales para esta visión de una sociedad justa y competitiva. Porque la educación no sólo puede aportar una economía “imán” de gran valor añadido, sino que también puede solucionar el problema del desempleo. De todos modos, los Gobiernos cometen un error al “garantizar” el empleo, porque esta idea alberga el mismo tipo de pensamiento rudimentario que guió las tentativas anteriores de proteger a las empresas no competitivas de la competencia internacional; simplemente se volvieron todavía menos competitivas. El único camino a seguir es invertir en educación y formación para permitir que los trabajadores puedan estar capacitados para conseguir un empleo. A este efecto, la justicia social es la que garantiza que todos los individuos tengan la oportunidad de acceder a una educación que los capacite para un trabajo. En este punto existe una clara tensión entre la idea de flexibilidad y la necesidad de garantizar un salario mínimo para proteger a los trabajadores de la explotación. Todos los indicadores apuntan a que los modernizadores se equivocarán por ser demasiado cautelosos y van a suministrar lo que sólo puede describirse como protección mínima. Al final, la diferencia entre los modernizadores y la Nueva Derecha en esta cuestión es marginal; aunque, como vamos a ver, existen buenas razones económicas que hacen deseable una protección social adecuada.

Estamos de acuerdo con algunos puntos de la evaluación de los modernizadores, incluida la necesidad de introducir una versión del capitalismo “productor”; pero como política estratégica para la educación y el desarrollo económico tiene fallas. Nuestro propósito al exponer estas fallas es sentar las bases para un debate mucho más radical y profundo acerca de la educación, la economía y la sociedad en las primeras décadas del siglo XXI. Nuestras críticas giran entorno a cuatro problemas relacionados entre sí. Primero, la idea de una economía “imán” de trabajadores altamente cualificados y con salarios elevados; segundo, cuestionar si realmente capacitar a los trabajadores es la solución al problema del desempleo; tercero, plantear si es correcto asumir que la polarización de los ingresos es un reflejo real del “valor” de las capacidades en el mercado laboral global; y, por último, el problema de cómo los modernizadores

proponen mejorar la calidad de los recursos humanos de modo que todos tengan garantizada la igualdad de oportunidades a la hora de realizar su potencial humano.

### **¿Cómo se crea una economía “imán” de trabajadores altamente cualificados y con salarios elevados?**

Es difícil oponerse a la visión de que la futura riqueza de las naciones dependerá de la explotación de las tecnologías punta, la innovación corporativa y la mejora de la calidad de los recursos humanos. Claramente, las naciones necesitarán contar con la ventaja competitiva en al menos algunos de los sectores industriales principales, como el de las telecomunicaciones, el electrónico, el farmacéutico, el químico y el de los automóviles (Porter, 1990; Thurow, 1993). Tampoco hay duda de que esto creará una mayoría significativa de trabajos que exijan altas calificaciones. Sin embargo, el problema con la tesis de los modernizadores es que da por hecho que todas las personas conseguirán un trabajo altamente cualificado y bien remunerado, por lo menos durante una etapa de su vida. De hecho, ese es un punto clave de su argumento, ya que sugieren que las desigualdades se pueden superar formando a la nación y que el trabajo fijo sigue siendo un objetivo realista. En otras palabras, los modernizadores siguen creyendo que el mercado laboral puede actuar como un mecanismo legítimo (mediante la división ocupacional del trabajo) para resolver la cuestión distributiva en las sociedades capitalistas avanzadas.

La verosimilitud de esta valoración se sostiene en la idea de que la subasta global de trabajos y negocios ofrece el potencial a los países occidentales para crear economías “imán” de trabajos bien remunerados y trabajadores altamente cualificados. Esta es una idea que atrae a una amplia circunscripción política. Sirve para animar a aquellos que temen que los Estados Unidos sigan a Gran Bretaña en una espiral de declive económico después de un período de dominio global. Nos presenta una imagen reconfortante de una economía global que, aunque no es probable que vaya a ser liderada por las empresas americanas y europeas, se caracterizará por trabajadores occidentales prósperos que ganarán buenos salarios gracias a sus capacidades, conocimientos y perspicacia. En realidad, sin embargo, esta caracterización representa un salto atrás hacia la creencia imperialista de que las ideas innovadoras siguen siendo dominio de las naciones occidentales (con la posible excepción de Japón). Reich, por ejemplo, da por hecho que a medida que los trabajos poco cualificados se trasladen a los

países de reciente industrialización y a las economías del Tercer Mundo, EE.UU., los países de la UE y Japón tendrán que luchar entre ellos por los empleos de alto valor adquirido. El problema de esta visión es que malinterpreta la naturaleza de las estrategias económicas implementadas por los Tigres Asiáticos, que ya han desarrollado infraestructuras de capital económico y humano superiores a las de muchos países occidentales (Ashton y Sung, 1994). Esto se refleja parcialmente en la convergencia internacional de los sistemas educativos, al menos en cuanto a la expansión de sus sectores terciarios. No obstante, aunque no deberíamos descartar la posibilidad de que las multinacionales, a la hora de tomar decisiones sobre inversiones entrantes y salientes, juzguen que la calidad de los recursos humanos es superior en determinados países, es muy poco probable que unas pocas naciones se conviertan en “imanes” de trabajos altamente cualificados y con salarios elevados.

También han sobreestimado hasta qué punto incluso las economías más modernas dependen del empleo masivo de trabajadores altamente cualificados. De hecho, puede que una consecuencia no intencionada de la expansión masiva de la educación terciaria sea la creación de un derroche sustancial de talento entre los licenciados universitarios incapaces de encontrar una demanda adecuada a sus capacidades, conocimientos y perspicacia. Es probable que este nuevo derroche de talentos sea especialmente grave en países que han seguido la trayectoria neofordista de la desregulación del mercado laboral, la reducción corporativa y el aumento de trabajo inseguro, informal y temporal, condiciones que no conducen para nada a la producción de trabajos de alta calidad distinguidos por la autonomía del trabajador y la complejidad cognitiva.

La dificultad para los modernizadores es que al concentrarse en la cuestión de la formación de las capacidades en lugar de hacerlo en el modo en que estas capacidades van ligadas al desarrollo de la trayectoria económica, ignoran algunos de los problemas fundamentales relacionados con la labor educativa. Piore (1990), por ejemplo, defiende que en países donde la regulación del mercado laboral es floja los empresarios no tienen incentivos para invertir en nueva tecnología y utilizarla de modo que aumente el valor añadido y mejore la calidad del trabajo. En lugar de eso, una regulación pobre del mercado laboral lleva a un círculo vicioso en el que los beneficios provienen de explotar a la mano de obra, de los bajos salarios y de la baja productividad. De hecho, lo que hacen los mercados laborales regulados es crear un incentivo para que los emprendedores inviertan en formas de producción intensivas en capital con el objetivo de generar un alto valor añadido para pagar los salarios que impone la regulación del



mercado laboral (Sengenberger y Wilkinson, 1995). Si Piore estuviera en lo cierto, entonces podríamos esperar que los futuros patrones de trabajo se desarrollaran por distintas trayectorias dependiendo del grado de regulación de sus mercados laborales. Mientras que a las proyecciones acerca de la oferta de trabajo y el cambio ocupacional hay que verlas con cierto escepticismo, un informe de la OCDE (1994) sobre este asunto apoya completamente la posición de Piore cuando compara a los Estados Unidos con Holanda. En todos los índices de protección social y de regulación de los mercados laborales, Holanda es el mejor ejemplo de protección a los trabajadores, aunque la mayoría de los nuevos empleos creados se podrían clasificar como “cualificados” (OCDE, 1994). En contraposición, en los Estados Unidos aproximadamente la mitad de los empleos creados eran puestos ubicados en el área de servicios que requerían poca formación. La lección es obvia: la vía hacia una economía de gran valor añadido debe involucrar un análisis de los factores que afectan a la demanda de mano de obra cualificada. La idea implícita, defendida por los modernizadores, de que a través de la inversión en la capacitación de los trabajadores los empresarios reconocerán automáticamente este potencial e invertirán en mejorar la calidad de sus recursos humanos es claramente ingenua<sup>192</sup>. Los documentos históricos tanto en América como en Gran Bretaña muestran que mientras algunas compañías consideran crucial la inversión en el personal para el éxito a término medio de sus empresas, muchas otras reconocen que se pueden sacar grandes beneficios del trabajo de obreros no cualificados o poco cualificados y con salarios bajos. Además, la idea de que los países occidentales pueden compensar los fracasos de sus empresas locales atrayendo las inversiones de multinacionales de primera categoría, no va a ser razón suficiente para pasar de una economía neofordista a una postfordista. De todos modos, no hay duda de que aunque en algunos aspectos importantes los modernizadores lograrán cierta mejora en la calidad de las oportunidades de empleo, no van a conseguir los objetivos del desarrollo postfordista porque la inversión en educación y formación como centro de su política no llevará a la creación de una economía de trabajos altamente cualificados y salarios elevados.

### **¿Puede la formación de la nación resolver el problema del desempleo?**

---

<sup>192</sup> La base de los derechos de protección del trabajador tal como la conciben los modernizadores es probable que no tenga la fuerza para actuar como incentivo para que las empresas mejoren la calidad de las oportunidades de trabajo. Para más información, ver la respuesta de Kuttner a Rogers y Streeck (1994).

El hecho de que los modernizadores se centren más en las capacidades del trabajador que en el empleo ha hecho que se les acuse de fracaso a la hora de ofrecer una previsión realista sobre el rendimiento del empleo fijo. De hecho, el énfasis en la vía de trabajos muy cualificados y elevados salarios puede resultar en una alta tasa de desempleo. Básicamente, porque los economistas neoclásicos defienden que la única forma de acabar con el desempleo es la desregulación del mercado. La teoría es que la regulación del mercado laboral que defienden los modernizadores hace subir el precio de aquellos que ya están trabajando y eso desanima a los empresarios a la hora de contratar nuevos trabajadores. Con la desregulación, el precio bajaría y los empresarios “comprarían” más trabajadores. El debate sobre la desregulación del mercado laboral ha dado pie a la idea de que todas las sociedades avanzadas se encuentran entre la espada y la pared en lo que respecta al desempleo. O se produce la desregulación de los mercados laborales, como en América, donde la tasa oficial de desempleo se encuentra por debajo del 5% pero la tasa de pobreza es altísima porque los salarios más bajos en el mercado laboral no alcanzan para vivir, o se regulan más, como en la vía del capitalismo productor seguida por Alemania, donde la tasa de desempleo es más elevada, pero también es más alto el subsidio del paro (Comisión Europea, 1993; Freeman, 1995). El problema que esto representa para los modernizadores es que, por un lado, una mayoría de trabajadores puede aspirar a trabajos de calidad y a un estándar de vida razonable, pero, por otro lado, la polarización de ingresos de mercado que evita la vía capitalista productora se reproduce entre los que tienen trabajo y los desempleados. Las divisiones sociales permanecen, aunque su origen sea distinto. Los bajos niveles de desempleo que se consiguieron en el período de la posguerra son insólitos, y dependen de una serie de circunstancias concretas (Ormerod, 1994). Intentar reproducir unas circunstancias similares para los primeros años del siglo XXI va a ser con toda probabilidad imposible, una especie de truco político perpetrado por los partidos políticos que prometen eso o algo similar. Es por eso, quizás, que los modernizadores convierten el pleno empleo en la plena *empleabilidad*, y con ello dejan en manos del individuo la cuestión de encontrar un trabajo.

Si examinamos los perfiles de varios países de la OCDE, podemos hacer dos observaciones sorprendentes. En primer lugar, hace 20 años que el Producto Interior Bruto (PIB) está desvinculado del empleo, porque el crecimiento no ha llevado a la prosperidad compartida en este tiempo. En España la economía creció un 93% entre

1970 y 1992 y, en cambio, se perdieron un 2% de empleos (*Financial Times*, 2 Octubre, 1993). Esto contrasta con el período de la posguerra, cuando tanto los ingresos como los empleos estaban vinculados con el crecimiento económico. El crecimiento garantizaba un aumento equilibrado de los ingresos para todos los grupos ocupacionales. En segundo lugar, las trayectorias de los países de la OCDE, según sus indicadores principales –como la inflación, el crecimiento o el balance de pagos–, cambian radicalmente, pero el desempleo se mantiene alrededor o por encima del 7%, según las estadísticas oficiales, en todos los países excepto en EE.UU. y Japón. Esto incluye países con tasas altas de crecimiento como Canadá, Nueva Zelanda y Australia<sup>193</sup>. Lo que parece haber ocurrido en los últimos 25 años es que un conjunto de fuerzas económicas y sociales han hecho subir los límites inferiores del desempleo de forma sustancial desde una media en la OCDE de menos del 5% en la posguerra hasta una media superior al 7%. Claramente, las subidas en el precio del petróleo a principios de los años ‘70 tuvieron mucho que ver con el incremento inicial del desempleo, pero desde entonces, una serie de factores contingentes han conspirado para bloquearlo a este nivel tan alto. La introducción de la tecnología que permitió reemplazar a trabajadores por máquinas tuvo un gran impacto tanto para los obreros manuales como para los trabajadores de oficina, como indica el aumento de desempleados en España. Del mismo modo, el número de empleos manuales perdidos en las naciones en vías de desarrollo ha agravado aún más el problema (Wood, 1994). Sin embargo, hay que situar estos factores dentro del contexto más amplio de regulación económica en relación con la economía global. Hay que señalar que la ortodoxia económica actual asegura que los tipos de interés suban con el crecimiento económico, frenando así una potencial inversión en la capacidad productiva y, por consiguiente, en el empleo. También puede reducir la demanda, especialmente en países como EE.UU. y Gran Bretaña que tienen una gran proporción de familias hipotecadas.

Existen dos explicaciones coherentes entre sí sobre el vínculo que liga a la subida de los intereses y al crecimiento económico. La primera es que en un mercado financiero global desregulado, se produce una escasez de fondos de inversión, especialmente en tiempos de crecimiento. Después de todo, con el potencial para invertir tanto en naciones en vías de desarrollo como en países desarrollados, la competencia por las inversiones ha aumentado de forma drástica. Aún más, en una economía global, los

---

<sup>193</sup>

Datos recopilados de las páginas de economía del *Independent on Sunday*, 1994-1995.

ciclos económicos de los países en vías de desarrollo y de los países desarrollados tienden a sincronizarse, por lo que lo más probable es que una mejora en la economía mundial vaya acompañada por una demanda global de aumento de las inversiones (Rowthorn, 1995). La segunda explicación es que, dentro de las naciones, el instrumento clave de control de la inflación son los tipos de interés. A medida que las economías se sobrecalientan, los bancos suben los tipos de interés para frenar la demanda. El uso de los tipos de interés pretende garantizar el control de la inflación del mismo modo que ya se intentó con otros métodos fallidos en los años '70 y '80, como las políticas de ingreso y el control del suministro de moneda. De todos modos, debemos señalar el papel de la nueva economía global a la hora de definir el control de la inflación como el elemento clave para una estrategia competitiva nacional efectiva. Si la inflación en un país cualquiera sube a niveles mucho más altos que en los países competidores, es probable que sus productos dejen de ser competitivos: de aquí la importancia que la inflación tiene en la economía global. Pero el coste de utilizar los tipos de interés con esta finalidad es que las economías funcionan permanentemente a bajo rendimiento (OIT, 1995: 173). La subida de los tipos de interés simplemente frena la demanda antes de que afecte de forma apreciable a los niveles de desempleo.

Estudios recientes defienden que la causa fundamental del desempleo en los países de la OCDE desde 1973 es el declive del crecimiento económico (y por lo tanto de la demanda) (OIT, 1995; Eatwell, 1995). Como la tendencia en el crecimiento económico en todos los países de la OCDE es a la baja (OIT, 1995: 133) no queda claro si llegar a los niveles de 1960 y 1973 tendría el mismo impacto sobre el desempleo que tuvo entonces, como demuestran los ejemplos de Australia y Canadá. El problema es que en la economía global es probable que el crecimiento se adquiera gracias a la exportación y que el beneficio de esa exportación se gaste en productos importados más que en productos nacionales. Mientras que en las economías fordistas de posguerra un incremento de la demanda se filtraba en la economía creando empleos, un incremento de la demanda hoy en día quizás simplemente genera empleo en otra parte del Mundo. Este puede ser el caso, especialmente, de países en los cuales los incrementos en los ingresos afectan sólo a los más ricos, que gastan su dinero en productos de lujo extranjeros.

La alternativa a este macroanálisis sobre las causas del desempleo, es el microanálisis de algunos economistas neoclásicos, quienes defienden que son las inflexibilidades del mercado laboral, que ya hemos discutido anteriormente, en especial el poder de los

sindicatos y los mercados laborales estrictamente regulados, las que causan el desempleo y sostienen la inflación. Apoyan su explicación en dos elementos. El primero, es que estas inflexibilidades hacen subir el precio de la mano de obra y lo mantienen a un nivel más alto del que haría falta para acabar con el desempleo. El segundo es que se permite “a los de dentro” ya empleados que hagan subir su precio, mientras otros están en el paro (Lindbeck y Snower, 1986). Esta teoría presenta dos problemas. Primero, no parece que haya una relación fuerte entre el grado de protección social, la regulación del mercado laboral y el paro, excepto en EE.UU. (ver también Freeman, 1995). Históricamente, los niveles más bajos de desempleo entre 1950 y 1973 se asociaron con los niveles más altos de protección social y regulación del mercado laboral, mientras que en la actualidad nos encontramos con los niveles más bajos de protección social y regulación y los más altos de desempleo. Aún más, incluso en la época actual, las diferencias entre las naciones con respecto a la regulación, protección y rendimiento económico, a duras penas corroboran esta tesis. Por ejemplo, el Reino Unido tiene uno de los niveles más bajos de protección laboral de la OCDE y una tasa de desempleo del 8,4% (OCDE, 1994: 155). Por el contrario, Holanda, con un nivel de protección y de regulación por encima de la media, tiene una tasa de desempleo del 7,3%. Más aún, sus tasas de inflación no difieren demasiado. Gran Bretaña tuvo una tasa anual del 2,4% el año pasado y Holanda del 3%. En segundo lugar, allá donde los mercados laborales han sido desregulados, existen dudas de que hayan conseguido los beneficios que claman haber obtenido. Por ejemplo, la pobreza entre los individuos que tienen sueldos bajos en Estados Unidos es muy alta y se dice que hay una política *de facto* de encarcelación de los desempleados (Freeman, 1995).

Sobre todo, no parece nada probable que el problema del desempleo se pueda resolver con ninguno de los remedios convencionales, y pretender lo contrario no hace más que formular falsas promesas a una generación de desempleados. La solución de la Nueva Derecha es bajar los salarios para generar más contratos. La solución de los modernizadores es crear una economía “imán” de trabajos altamente cualificados y salarios elevados. Ninguna de las dos soluciones es válida. La solución de la Nueva Derecha ya ha demostrado que no funciona y que amenaza con un nuevo ciclo de creación de empleo mal pagado. Los modernizadores, aunque cuentan con una visión más sostenible de la competencia económica global, no dan ninguna respuesta al desempleo. Por lo tanto, la conclusión más importante que podemos sacar de esta discusión es que a los modernizadores les falta una valoración adecuada del modo en

que todos podremos compartir la futura prosperidad acumulada de las inversiones en educación y crecimiento económico nacional. El desempleo seguirá siendo una característica estructural de las sociedades occidentales, y los modernizadores deberían afrontar la cuestión “redistributiva” (Hirsch, 1977) que el fordismo resolvió de forma temporal con el empleo fijo y el reparto de los frutos del crecimiento a través de la estructura ocupacional. Consecuentemente, hemos argumentado en otro estudio (Brown y Lauder *en preparación*) que la única solución al problema distributivo es introducir una “renta básica” (Parijs, 1992) y repartir las oportunidades ocupacionales. Además, el problema del desempleo no es sólo una cuestión de justicia social, sino también de eficacia económica. Si el futuro económico de los países depende cada vez más de la calidad de sus recursos humanos, no va a ser posible condenar a una gran minoría de la población a una existencia de “infra-clase”. De hecho, la cuestión del desempleo a largo plazo forma parte de un problema más amplio de polarización social y económica. Por lo tanto, debemos examinar la valoración que los modernizadores hacen de la polarización de la formación y del sueldo antes de preguntarnos cómo la gente que vive en la pobreza va a poder adquirir la formación necesaria para conseguir trabajos altamente cualificados y con salarios elevados, cuando todas las investigaciones han demostrado que la privación social tiene un impacto profundamente negativo en el rendimiento académico.

### **¿Refleja la polarización de los ingresos el “valor” de las capacidades, el conocimiento y la perspicacia en el mercado laboral global?**

Se puede poner en duda claramente la forma en que los modernizadores han entendido la ecuación “alta capacitación igual a salario elevado”. Esto es importante para nuestra discusión porque las crecientes desigualdades de los ingresos reflejan diferencias individuales en la calidad del “capital humano”. Aquí su argumento se basa en datos que muestran una ampliación de las desigualdades salariales, que han sufrido un aumento drástico tanto en EE.UU. como en Gran Bretaña desde finales de los años ‘70. Se toma esta prueba para reflejar las habilidades relativas de los trabajadores a la hora de comerciar con sus conocimientos, capacidades y perspicacia en el mercado laboral global. Según los modernizadores, como los trabajos poco cualificados se han trasladado a las economías en vías de desarrollo donde la mano de obra es más barata, los salarios de los trabajadores poco cualificados en Occidente han bajado. Por la misma

razón, en las nuevas condiciones competitivas descritas anteriormente, los trabajadores que pueden contribuir con sus capacidades, conocimientos y perspicacia a la investigación, producción, consultoría o prestación de servicios con “valor añadido” en el mercado laboral global han experimentado un aumento en sus salarios. Por ello el análisis y la solución están tan cerca en la evaluación de los modernizadores: si hay muchos trabajadores con empleos mal pagados y sin empleo por falta de formación, la solución es formarlos. Es un análisis prometedor, pero como mucho se basa en una verdad a medias.

Si la creciente polarización de los salarios fuera una consecuencia del funcionamiento neutral de la economía global nos tropezaríamos con la misma tendencia en todas las economías avanzadas. No obstante, las pruebas demuestran que la creciente polarización de los salarios es mucho más pronunciada en EE.UU. y Gran Bretaña que en los otros países de la OCDE (Gardiner, 1993: 14; Hills, 1995). Por otra parte, en Alemania se ha producido un declive de los diferenciales de ingresos (OCDE 1993).

Si el incremento en la disparidad de los ingresos fuera el resultado de los cambios en la demanda cognitiva y de las capacidades de los empleos, las naciones con mayor inversión en tecnología e investigación y desarrollo liderarían la clasificación de las desigualdades salariales. Pero las pruebas que tenemos demuestran precisamente lo contrario. Wood (1994) señala que “... Japón y Noruega son líderes en aplicar nuevas tecnologías, mientras que los Estados Unidos y Gran Bretaña van rezagados” (p. 281). También señala que el trabajo de Patel y Pavitt (1991) sugiere que el desarrollo y la investigación civil como proporción del PIB en los años ‘80 eran más elevados en Suecia y Japón que en los Estados Unidos y Gran Bretaña. Igualmente, en términos de patentes en los Estados Unidos, Alemania, que experimentó un declive de las desigualdades salariales en esa época, superó con creces a Gran Bretaña.

Una conclusión que podemos extraer de estas consideraciones es que más que el hecho de que las capacidades obtengan un mayor rendimiento en el funcionamiento de la subasta global, la relación entre capacidades e ingresos es menos directa de lo que los modernizadores piensan. La razón es que factores culturales, sociales y políticos median en la relación entre ingresos y capacidades. Esto se hace evidente cuando consideramos, por ejemplo, el cuidado de niños no remunerado, que principalmente ejercen las mujeres. No obstante, a pesar de su uso en el debate actual sobre las desigualdades de ingresos y el rendimiento económico, ha resultado muy difícil conseguir una definición consensuada de las capacidades, lo que explica que estudios que comparan los mercados

laborales de dos países vecinos como Alemania y Francia nos muestren que el proceso de formación, progresión profesional y recompensa por las capacidades es intrincado, sutil y muy diferente en ambos países (Maurice *et al.*, 1986). Otro estudio (Dore, 1987) ha señalado las diferencias en el modo de distribución de las recompensas laborales en EE.UU. en contraposición a Japón. En EE.UU., los economistas neoclásicos dan por sentado que existe una relación directa entre capacidades y salario. Sin embargo, la industria japonesa, modelo del capitalismo productivo, no ha organizado la relación entre capacidades y salario de este modo, sino que basa el salario en la lealtad a la empresa y en la duración del servicio más que en las “capacidades” en sentido primigenio. Según Dore, en Japón existe una remarcable “... falta de consciencia sobre el precio de mercado de una capacidad” (p. 30). En este caso, si la polarización de los salarios en EE.UU. fuera consecuencia de los cambios en la demanda de capacidades, se podría esperar que esa relación no se aplicara en Japón. Una ojeada más profunda a los datos de la OCDE (1993) nos descubre que aunque se ha producido una ampliación de la diferencia de salario en Japón, no refleja la polarización característica de EE.UU. y Gran Bretaña.

Lo que las pruebas sugieren es que la idea de los modernizadores de que aumentando las capacidades se producirá un incremento conmensurado de ingresos regulado por el mercado laboral global es claramente incorrecta. La respuesta no se encuentra en el funcionamiento neutral del mercado laboral global, como dicen Reich y otros, sino en la forma en que los Estados Unidos y Gran Bretaña han *respondido* a las condiciones económicas globales. Esta respuesta, como la economía global en sí misma, fue modelada por los proyectos políticos de Nueva Derecha de Reagan y Thatcher (Marchak, 1991). Aunque el debate sobre lo que distingue a EE.UU. y Gran Bretaña nos lleva más allá del tema del artículo, la polarización del salario se puede explicar de forma más convincente por las diferencias de poder en el mercado laboral que por el rendimiento de capacidades (aunque no se excluyen mutuamente). Una consecuencia importante de la desregulación del mercado ha sido el aumento de poder de los trabajadores “de base” en organizaciones reducidas. Esta afirmación se apoya en el hecho de que los cambios más drásticos en la distribución de los ingresos se pueden encontrar en ambos lados del espectro de salarios. Lo que la polarización de los salarios en Estados Unidos y Gran Bretaña también nos demuestra es la forma en la que las economías “casino” de estos países en los años ‘80 permitieron a los ejecutivos de las empresas y a los directivos superiores, junto con los que trabajaban en los mercados



financieros, emprender una actividad de “extracción” de riqueza en lugar de desarrollar formas sostenibles de “creación de riqueza” (Lazonick, 1993). Esto explica en gran medida por qué un estudio citado por Bound y Johnson (1995) encontró que en EE.UU. una parte considerable del incremento de la rentabilidad de una licenciatura universitaria se debía al aumento de las primas en el campo del derecho y de los negocios. En este sentido, los sueldos de los informáticos y de los ingenieros bajaron respecto a los de los licenciados universitarios.

Pero si los crecientes ingresos de los ricos en trabajo se pueden explicar en términos de “empresariados de papel” (Reich, 1984) y reestructuración corporativa, ¿se puede explicar el declive en los salarios de los no cualificados sobre la base del funcionamiento neutral de la economía global? Al enfrentarnos a esta cuestión existe el problema de medir el grado en el que el trabajo semicualificado y no cualificado ha migrado a las naciones en vías de desarrollo. Una estimación es que hasta 1990 los cambios en el comercio con el Sur redujeron en el Norte la demanda de mano de obra no cualificada en relación con la mano de obra cualificada en aproximadamente un 20% (Wood, 1994: 11). No obstante, no sólo se perdieron los empleos industriales de los obreros, sino que la amenaza permanente de traslado a países en vías de desarrollo hizo descender los salarios de los trabajadores no cualificados que quedaban. Evidentemente es difícil valorar hasta qué punto esta amenaza ha contribuido al mantenimiento de los salarios bajos. De todas formas, cabe señalar que existe poca correlación entre la competitividad de la fabricación y los bajos salarios. En las economías industriales más exitosas, Alemania y Japón, los salarios de las fábricas son más elevados que en ningún otro país. Sin embargo, los gobiernos de la Nueva Derecha en Estados Unidos y Gran Bretaña se tomaron la lección al pie de la letra y ayudaron a bajar los salarios con la desregulación del mercado. En el Reino Unido (Goslin y Machin, 1993) y los EE.UU. (Blackburn, Bloom y Freeman, 1990), por ejemplo, se calcula que la caída del sindicalismo en los años ‘80 es responsable en un 20% del crecimiento de la desigualdad salarial. Además, la facilidad de contratación y despido de trabajadores permite a las empresas conseguir flexibilidad numérica en sus facturas salariales (Atkinson, 1985). En momentos de auge económico pueden contratar a trabajadores y en momentos de crisis los pueden despedir. En Gran Bretaña, por ejemplo, en los últimos tres meses de 1994, desaparecieron 74.120 empleos de jornada completa y se crearon 173.941 empleos de media jornada. Este es un ejemplo claro de cómo organizar el mercado laboral para la conveniencia a corto plazo, pero también muestra que las

empresas no sólo han externalizado los riesgos asociados a las condiciones de un mercado inestable, sino también sus costes laborales, especialmente entre los trabajadores poco cualificados. En estas circunstancias, es difícil ver cómo los modernizadores pueden resolver el problema de la ampliación de las desigualdades salariales cuando se cree que reflejan el funcionamiento neutral de la economía global.

De hecho, los modernizadores interpretan las grandes desigualdades salariales como un reflejo de la ineficacia corporativa y educativa en un mercado laboral global que sólo se puede mejorar con la inversión en educación y en formación, es decir, si las desigualdades persisten es porque estas últimas fracasan a la hora de mejorar la calidad de los recursos humanos. Las desigualdades son un baremo útil para medir la eficiencia de los sistemas educativos nacionales. No obstante, esto plantea una serie de preguntas y problemas a los modernizadores respecto a las condiciones sociales bajo las cuales la educación puede alcanzar mayor igualdad de oportunidades y niveles más altos de logros educativos para todos. En esta cuarta cuestión nos centraremos a continuación.

### **¿Cómo podemos mejorar la calidad de los recursos humanos para que todo el mundo tenga igualdad de oportunidades para realizar su potencial humano?**

Al responder a esta pregunta los modernizadores reconocen que la riqueza de las naciones depende de la mejora de la calidad de los recursos humanos. Reconocen que hay que encontrar la forma de desarrollar el potencial de un sector mucho más amplio de población que durante el Fordismo. Señalan la necesidad de ampliar el acceso a la educación terciaria y de crear un marco institucional necesario para ofrecer aprendizaje continuo para todos. También reconocen una necesidad de mejorar los estándares educativos generales, ya que los estudiantes americanos y británicos parecen quedar atrás en los exámenes comparativos internacionales. Los modernizadores entienden que un compromiso nacional de inversión en la “empleabilidad” de los trabajadores presentes y futuros, representa un nuevo contrato social entre el individuo y el Estado, porque ven esa inversión como una condición para la eficacia económica y la justicia social. Sin embargo, su interpretación de cómo alcanzar la equidad y la eficacia en la economía global es políticamente pobre. En parte, porque la cuestión de la equidad ha quedado supeditada dentro de un debate sobre cómo mejorar la calidad general de los sistemas de educación y formación; es decir, los modernizadores se basan en la idea de que las desigualdades de oportunidades nacionales son en gran parte irrelevantes si la

nación puede ganar ventaja competitiva en las guerras de conocimiento globales, permitiendo que todos compitan por trabajos altamente cualificados y con salarios elevados. Por lo tanto, la vieja competición nacional por ganarse la vida, basada en el principio de la competición meritocrática, pierde importancia ante la idea de mejorar el sistema educativo en general. De nuevo topamos con la idea de una economía “imán” de trabajos altamente cualificados y remunerados que le quita importancia política a las cuestiones de desigualdades educativas y sociales.

La realidad es que las cuestiones de justicia social no se pueden resolver a través del funcionamiento del mercado laboral global. De hecho, si la creación de una economía postfordista depende de una mejora general de las capacidades de la fuerza laboral, atacar el problema de las desigualdades nacionales de salario y oportunidades ha ganado, más que perdido, importancia con la globalización económica. Al menos existen dos razones para ello, relacionadas entre sí. La primera, la utilización de instituciones educativas y formativas para mejorar los estándares técnicos de todos no resuelve la cuestión de la ventaja “posicional” (Hirsch, 1997). En otras palabras, el acceso a escuelas, facultades y universidades de élite, y a sus credenciales, sigue siendo el factor clave para determinar el poder en el mercado laboral. Además, si nuestro análisis sobre las desigualdades salariales es correcto, el poder en el mercado laboral ha adquirido más importancia como resultado de la reestructuración empresarial y el declive de las licenciaturas (Brown y Scase, 1994). Por lo tanto, la cuestión de la justicia social seguirá dependiendo del modo en que los Estados-nación individuales enmarcan la competición por ganarse la vida.

La cuestión de la competición posicional también ha ganado importancia debido al cambio producido en la naturaleza de la selección educativa. Hoy en día, la expresión institucional del compromiso con la competición meritocrática en educación ha quedado ahogada bajo la garra de la Nueva Derecha. El compromiso con un sistema unificado de escolarización dentro del que los estudiantes se educan de acuerdo con capacidades y esfuerzos ha sido sustituido por una soberanía del consumidor basada en la libre “elección” y en un sistema educativo que se apoya en principios de mercado. La consecuencia de este cambio en la organización de la selección educativa de una base de “mérito” a una de “mercado” (Brown, 1995) es que, como ya hemos comentado, sirve para crear escuelas sumidero sin financiación para los pobres y paraísos de “excelencia” para los ricos. Por lo tanto, el sistema escolar en EE.UU. y Gran Bretaña ya no refleja un compromiso con la competición abierta, sino que muestra grandes desigualdades en

la provisión educativa, las oportunidades y las opciones vitales. En Washington, los ricos hacen cola para pagar hasta \$12.000 anuales para enviar a sus hijos de cinco años a escuelas privadas, mientras que Washington DC está en bancarrota y los recortes drásticos del presupuesto educativo son inevitables<sup>194</sup>.

Por lo tanto, aunque reconocen la igualdad de oportunidades como una condición para la eficacia económica, los modernizadores han evitado de forma efectiva la cuestión quizás más importante a la que se enfrenta la izquierda a finales del siglo XX, la de cómo organizar la competición por ganarse la vida de forma que todo el mundo tenga acceso a una igualdad genuina de oportunidades. Evitar el problema posicional apelando a la necesidad de elevar los estándares educativos para todos en el mercado global no sólo no ayuda a solucionar este problema, sino que no nos revela cómo debemos reconstruir los cimientos de la solidaridad social –sobre los que se levanta la expresión institucional de la competencia meritocrática–. De hecho, su visión de incrementar la “empleabilidad” de los trabajadores refuerza la naturaleza insegura del trabajo a finales del siglo XX (Newman, 1993; Peterson, 1994). Estimula a la gente a vigilar sus espaldas constantemente y a colocar a sus hijos en la primera posición dentro de la selva educativa y laboral. Sin una base adecuada de seguridad social y material, el énfasis en el aumento de la “empleabilidad” dentro de una cultura de individualismo competitivo se traduce en la condición Hobbesiana de “todos contra todos”. Cuando la educación se convierte en un bien posicional y cuando las apuestas no hacen más que subir constantemente a nivel de salario, oportunidades y estatus social, los individuos y grupos poderosos buscarán maximizar sus recursos para asegurar la apuesta en el juego, caiga quien caiga<sup>195</sup>. Por lo tanto, hay que afrontar la cuestión de cómo el Estado

---

<sup>194</sup> La cuestión de la igualdad de oportunidades debe tratarse de frente, ya que no sólo es esencial para la eficacia económica, sino para la legitimación de un sistema de selección educativa y ocupacional que está inherentemente estratificado en términos de salario, estatus, estilos laborales, y estilos de vida. En las sociedades occidentales de posguerra la razón por la que un trabajador de baja categoría cobra \$17.000 y un directivo del sector privado \$85.000 está legitimada por los resultados de la competición meritocrática basada en el esfuerzo y las capacidades individuales. El compromiso con la competencia abierta se expresó en la idea de la escuela superior o comprehensiva para alumnos de diferentes coeficientes intelectuales. Aún quedaban distritos urbanos desaventajados donde especialmente los niños afroamericanos o hispanos no disfrutaban de igualdad de oportunidades, pero incluso aquí se lanzaron programas compensatorios para tratar de crear un campo de juego equilibrado.

<sup>195</sup> Aún más, la exclusión de aquellos con bajas condiciones socio-económicas de la provisión educativa decente, está causada por la desindustrialización que ha creado un cinturón de óxido en el corazón de EE.UU. y Gran Bretaña, a veces destruyendo comunidades vibrantes (Bluestone y Harrison 1982). Por lo tanto, aunque los modernizadores asumen una mayor flexibilidad en la estructura como respuesta a las necesidades laborales de hombres y mujeres en distintas etapas de su vida, la realidad parece más bien llevar hacia una competición intensiva, oportunidades muy restringidas de entrar en el núcleo laboral, y un flujo constante restringido a trabajos poco cualificados, mal pagados e inherentemente inseguros. Este resultado se refuerza con el hecho de que, como los empresarios fomentan

interviene para regular la competición de forma que reduzca las desigualdades de aquellos que están atrapados en los grupos socio-económicos más bajos, no sólo por cuestiones de eficacia económica, sino también por razones de justicia social en una economía postfordista.

La relación entre equidad y eficacia a finales del siglo XX no sólo recae en la reafirmación de la competición educativa meritocrática, sino también en el reconocimiento de que la riqueza de los recursos humanos de un país es inversamente proporcional a la desigualdad social, especialmente de ingresos y oportunidades. Por lo tanto, es posible que paliar estas desigualdades sea la forma más rentable de inversión en capital humano, forma que, a su vez, debería llevarnos a una mejora de la eficacia económica. Por ello, podríamos decir que la polarización de salarios en países como los Estados Unidos y Gran Bretaña durante los años '80 ha dado como resultado una disparidad de logros educativos mayor que la que encontramos en países con poca o ninguna polarización de salarios. Actualmente estamos analizando las pruebas comparativas para examinar la hipótesis de que la desventaja relativa tiene un efecto absoluto en la calidad de los recursos humanos de una nación (Wilkinson, 1994). Si podemos sustentar nuestra hipótesis con pruebas empíricas, esto no va a coger por sorpresa a los sociólogos, que siempre han encontrado una estrecha relación entre la desigualdad y el rendimiento académico<sup>196</sup>. El hecho de que al menos una quinta parte de los niños en EE.UU. y Gran Bretaña vivan en la pobreza, inevitablemente va a tener un efecto en detrimento de la capacidad de estos niños para responder a unas oportunidades educativas y reconocer la importancia de los estudios formales, considerando que viven en vecindarios con altas tasas de desempleo y crimen, entre otras desventajas. De hecho, la importancia de la equidad en la cuestión del aprendizaje social queda gráficamente ilustrada en el estudio que Julios Wilson (1987) realizó sobre la clase baja americana. Dice que "... un joven perspicaz de un ghetto en un vecindario con un buen número de familias trabajadoras y profesionales puede observar un

---

a los empleados con capacidades sociales e interpersonales apropiadas junto a sus conocimientos técnicos, el capital cultural de los que buscan empleo adquiere una gran importancia. Sin los recursos sociales y financieros requeridos para invertir en el capital cultural, aquellos de origen más pobre y que probablemente atenderán instituciones educativas menos prestigiosas estarán en clara desventaja (Brown y Scase, 1994).

<sup>196</sup> Para ver una discusión sobre la definición entre desventaja relativa y pobreza: Townsend, P. (1993) *The international analysis of poverty* (Nueva York: Harvester/Wheatsheaf).

creciente desempleo y ociosidad, pero también puede observar a muchos individuos que van y vienen del trabajo; puede notar un aumento de los que dejan la escuela pero también ver la conexión entre la educación y un buen trabajo” (1987: 56). Wilson argumenta que el éxodo de familias “respetables” de clase media y trabajadora desde los centros urbanos en los años ‘70 y ‘80 eliminó un importante “amortiguador social” que podía atenuar el impacto del desempleo creciente y prolongado, porque las instituciones básicas en la zona (iglesias, escuelas, tiendas, instalaciones recreativas, etc.) son viables siempre que las familias estén más seguras y económicamente estables. Por ello, cuanto más se aíslan unos de otros los diferentes grupos sociales, menos oportunidades quedan para el tipo de aprendizaje que podría ofrecer a los niños modelos distintos al creado por la “economía política del crack” (Davis, 1990).

Aún más, el impacto de ampliar las desigualdades sociales no se limita a niños de ghettos o entornos de pobreza, también infecta el aprendizaje social de las secciones más ricas de la población. En una disertación perceptiva característica, John Dewey señaló que todos los períodos expansivos de la historia social están marcados por tendencias sociales que sirven para “... eliminar distancias entre personas y clases que previamente se evitaban” (1966: 100). A veces, cuando ocurre lo contrario, el abanico de contactos, ideas, intereses y modelos se estrecha. La cultura de los privilegiados tiende a “... esterilizarse, a retroalimentarse; su arte se convierte en una exhibición artificial; su riqueza en lujo; su conocimiento en demasiado especializado; sus modales fastidiosos más que humanos” (Dewey, 1966: 98).

Por eso, la idea de los modernizadores de que las desigualdades disminuirán con una adecuada inversión en educación y formación no reconoce que la futura riqueza de las naciones depende de un desafío fundamental a las desigualdades de poder subyacentes a la distribución de los ingresos y las oportunidades educativas. Por lo tanto, el Estado-nación debe jugar cada vez más el papel que le permita equilibrar la competencia interna para ganarse la vida con una estrategia dirigida hacia la mejora de la calidad educativa para todos a través de la reducción de las desigualdades relativas. Aún más, un compromiso hacia la igualdad de oportunidades no sólo es vital para el alma de una estrategia económica altamente cualificada, sino que suministra un claro mensaje a todas las secciones de la sociedad haciéndoles saber que todas valen lo mismo y merecen genuinas oportunidades para realizar su potencial humano.

## **Conclusión**

No está fuera de lugar dar una importancia creciente a la educación en la economía global, ya que las naciones deberán definir cada vez más la riqueza nacional en términos de la calidad de los recursos humanos entre la población. La creación de una economía postfordista dependerá de un Estado activo involucrado en la inversión, regulación y planificación estratégica de la infraestructura económica, junto a un compromiso con la formación de capacidades a través de la educación y la formación. Hemos argumentado que la estrategia económica es necesaria porque es la mejor forma de crear un dividendo social que se puede usar para financiar una “renta básica” para todos, dado que el problema distributivo ya no podrá resolverse con el empleo dentro de la división laboral. Un “salario social” que saque a las familias de la pobreza se convierte, por lo tanto, en una base importante para la sociedad del aprendizaje, diseñada con el objeto de seguir la trayectoria postfordista hacia una economía competitiva a nivel global y hacia una sociedad socialmente justa (ver Brown y Lauder *en preparación*). Entonces, si los modernizadores tienen que afrontar las potencialidades y limitaciones de la reforma educativa en la creación de una economía postfordista, las izquierdas necesitan urgentemente tratar de resolver las cuestiones expuestas en este artículo.

#### REFERENCIAS

- Allen, J. (1992) “Post-industrialism and Post-Fordism”, in: S. Hall et al (eds.) *Modernity and its Futures*. Cambridge: Polity.
- Ashton, D., N. and Sung, J. (1994) “The State, Economic Development and Skill Formation: A New Asian Model”. Working Paper N.º 3. Centre for Labour Market Studies, University of Leicester.
- Atkinson, J. (1985) “The changing corporation”, in: D. Clutterbuck (ed.) *New Patterns of Work*. Aldershot: Gower.
- Avis, J. (1993) “A new orthodoxy, old problems: post-16 reforms”, *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 14: 245-260.

- Ball, S. (1993) "Education markets, choice and social class: the market as a class strategy in the UK and the USA", *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 14: 1, 3-19.
- Blackburn, M., Bloom, D. and Freeman, R. (1990) "The declining economic position of less skilled American men", in: G. Burtless (ed.) *A Future of Lousy Jobs?* Washington D.C.: Brookings Institute.
- Blackwell, B. and Eilon, S. (1991) *The Global Challenge of Innovation*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Block, F. (1990) *Postindustrial Possibilities: A Critique of Economic Discourse*. Berkeley: California University Press.
- Bluestone, B. and Harrison, B. (1982) *The Deindustrialization of America*. New York: Basic Books.
- Bound, J. and Johnson, G. (1995) "What are the causes of rising wage inequality in the United States?", *Economic Policy Review*, Vol. 1, N.º 1: pp. 9-17. Federal Reserve Bank of New York, January.
- Boyd, W. and Cibulka, J. (eds.) (1989) *Private Schools and Public Policy*. London: Falmer.
- Braverman, H. (1974) *Labour and Monopoly Capital*. London: Jessica Kingsley.
- Brown, G. (1994) "The politics of potential: a new agenda for Labour", in: D. Miliband (ed.) *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity.
- Brown, P. (1990) "The 'Third Wave': education and the ideology of parentocracy", *British Journal of Sociology of Education* 11: 65-85.
- (1995) "Cultural Capital and Social Exclusion: Some Observations on Recent Trends in Education, Employment and the Labour Market", *Work, Employment and Society*, Vol. 9, N.º1:29-51.



- and Lauder, H. (1992) “Education, economy and society: an introduction to a new agenda”, in: P. Brown and H. Lauder (eds.) *Education for Economic Survival: From Fordism to Post-Fordism?* London: Routledge.
- . and Scase, R. (1994) *Higher Education and Corporate Realities*. London: UCL Press.
- and Lauder, H. (forthcoming) *Capitalism and Social Progress: The Future of Society in the Twenty-First Century*. London: Macmillan, Autumn 2000.
- Carnoy, M., Castells, M., Cohen, S. and Cardoso, F., H. (1993) *The Global Economy in the Information Age*. Pennsylvania: Penn State University.
- Collins, R. (1979) *The Credential Society*. New York: Academic Press.
- (1986) *Weberian Sociological Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Commission of the European Communities (1993) *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, White Paper*. Bulletin of the European Communities 6/93.
- Commission on Social Justice (1994) *Social Justice: Strategies for National Renewal*. London: Vintage.
- Cowling, K. and Sugden, R. (1994) *Beyond Capitalism: Towards a New World Economic Order*. London: Pinter.
- Davis, M. (1990) *City of Quartz*. New York: Verso.
- Deakin, S. and Wilkinson, F. (1991) “Social Policy and Economic Efficiency: The Deregulation of the Labour Market in Britain”, *Critical Social Policy* 11, 3: 40-61.

- Dewey, J. (1966) *Democracy and Education*. New York: Free Press.
- Dicken, P. (1992) *Global Shift: The Internationalisation of Economic Activity*. London: Paul Chapman.
- Dore, R (1987) *Taking Japan Seriously*. Athlone Press, London.
- Eatwell, J. (1995) "The international origins of unemployment", in: J. Michie and J. G. Smith (eds.) *Managing the Global Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1994) "Equity and work in the post-industrial life-cycle", in: D. Miliband (ed.) *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity.
- Freeman, R. (1995) "The limits of wage flexibility to curing unemployment", *Review of Economic Policy*, Vol. 11, N.º 1: 63-72. Oxford.
- Gamble, A. (1988) *The Free Market and the Strong State*. London: Macmillan.
- Gardiner, K (1993) *A Survey of Income Inequality Over the Last twenty Years -How Does the UK Compare?* Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics. London
- Gosling, A. and Machin, S. (1993) "Trade Unions and the Dispersion of Earnings in UK Establishments, 1980-1990". Centre for Economic Performance Discussion paper N.º 140. London School of Economics, London.
- Gramsci, A. (1971) *Selections from Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart.
- Green, A. and Steedman, H. (1993) *Education Provision, Educational Attainment and the Needs of Identity: A Review of Research for Germany, France, Japan, the USA and Britain*. London: NIESR.
- Halsey, A., H., Heath, A. and Ridge, J. (1980) *Origins and Destinations*. Oxford: Clarendon.

- Halstead, M. (ed.) (1994) *Parental Choice and Education*. London: Kogan Page.
- Harvey, D. (1989) *The Conditions of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Henderson, A. and Parsons, T. (eds.) (1974) *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organisation*. New York: Oxford University Press.
- Hills, J. (1995) *Income and Wealth - Volume Two a Summary of the Evidence*. New York: Joseph Rowntree Foundation.
- Hirsch, F. (1977) *Social Limits to Growth*. London: Routledge.
- Hirschmann, A. (1986) *Rival Views of Market Society and Other Essays*. London: Viking.
- Hutton, W. (1995) *The State We're In*. London: Jonathan Cape.
- International Labour Organisation (ILO) (1995) *World Employment 1995*. Geneva: ILO.
- Jones, K. and Hatcher, R. (1994) "Education, progress and economic change: notes on some recent proposals", *British Journal of Educational Studies*, Vol. 42: 245-260.
- Krugman, P. (1993) *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: W.W.Norton.
- Lane, C. (1989) *Management and Labour in Europe*. Aldershot: Edward Elgar.
- Lauder, H. (1987) "The New Right and Educational Policy in New Zealand", *New Zealand Journal of Educational Studies* 22: 3-23.
- (1991) "Education, democracy and the economy", *British Journal of Sociology of Education* 12: 417-431.

- and Hughes, D. (1990) “Social inequalities and differences in school outcomes”, *New Zealand Journal of Educational Studies* 23: 37-60.
- et al (1994) *The Creation of Market Competition for Education in New Zealand*. Wellington: Ministry of Education.
- Lazonick, W. (1993) “Industry clusters versus global webs: organisational capabilities in the American economy”, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 2: 1-24.
- Lindbeck, A. and Snower, D. (1986) “Wage setting, unemployment and insider-outsider relations”, *American Economic Review* 76: 235-9.
- Lipietz, A. (1987) *Mirages and Miracles: The Crises of Global Fordism*. London: Verso.
- Marchak, M., P. (1991) *The Integrated Circus: The New Right and the Restructuring of Global Markets*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Marginson, P. (1994) “Multinational Britain: employment and work in an internationalised economy”, *Human Resource Management Journal*, Vol. 4, N.º 4: 63-80.
- Maurice, M., Sellier, F. and Silvestre, J. (1986) *The Social Foundations of Industrial Power*. Cambridge MA: MIT.
- McGregor, D. (1960) *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Michie, J. and Smith, J. G. (eds.) (1995) *Managing the Global Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Murray, C. (1984) *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books.

- Murray, R. (1989) "Fordism and Post-Fordism", in: S. Hall and M. Jacques (eds.) *New Times*. London: Lawrence & Wishart.
- National Commission on Education (1993) *Learning to Succeed*. London: Heinemann.
- Newman, K. (1993) *Declining Fortunes*. New York: Basic Books.
- OECD (1989) *Education and the Economy in a Changing World*. Paris: OECD.
- (1993) *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- (1994) *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Ormerod, P. (1994) *The Death of Economics*. London: Faber & Faber.
- Parijs, P., V. (1992) (ed.) *Arguments for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.
- Parkin, F. (1979) *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*. London: Tavistock.
- Patel, P. and Pavitt, K. (1991) "Europe's technological performance", in: C. Freeman, M. Sharp and W. Walker (eds.) *Technology and the Future of Europe*. London: Pinter.
- Peterson, W. (1994) *Silent Depression: The Fate of the American Dream*. New York: W. W. Norton.
- Piore, M. and Sabel, C. (1984) *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- (1990) "Labor standards and business strategies", in: S. Herzenberg and J. Perez-Lopez (eds.) *Labor Standards and Development in the Global Economy*. Washington D.C.: U.S. Department of Labor.
- Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.

- Reich, R. (1984) *The Next American Frontier*. Harmondsworth: Penguin.
- (1991) *The Work of Nations*. London: Simon and Schuster.
- Rogers, J. and Streeck, W. (1994) “Productive solidarities: economic strategy and left politics”, D. Miliband (ed.) *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity.
- Rowthorn, R. (1995) “Capital formation and unemployment”, *Oxford Review of Economic Policy* 11: 1, 26-39.
- Sabel, C., F. (1982) *Work and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, J. (1961) *The Theory of Economic Development*, New York: Oxford University Press.
- Sengenberger, W. and Wilkinson, F. (1995) “Globalization and Labour Standards”, in: J. Michie and J. G. Smith (eds.) *Managing the Global Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Snowder, D. (1995) “Evaluating unemployment policies: what do the underlying theories tell us?”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11: 110-135.
- Streeck, W. (1989) “Skills and the limits of neo-liberalism: the enterprise of the future as a place of learning”, *Work, Employment and Society*, Vol. 3: 90-104.
- (1992) *Social Institutions and Economic Performance*. London: Sage.
- Thurow, L. (1993) *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America*. London: Nicholas Brealey.
- Toffler, A. (1990) *Powershift*. New York: Bantam.

Wilkinson, R (1994) *Unfair Shares: The Effect of Widening Income Differences on the Welfare of the Young*. Ilford: Barnardo's Publication.

Willms, J. and Echols, F. (1992) "Alert and Inert Clients: The Scottish Experience of Parental Choice of Schools", *Economics of Education Review* 11: 339-350.

Wilson, W. (1987) *The Truly Disadvantaged*. Chicago: University of Chicago Press.

Wood, A. (1994) *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Oxford: Clarendon.

## TRABAJAR CON / CONTRA LA GLOBALIZACIÓN EN EDUCACIÓN\*

Miriam Henry, Bob Lingard, Fazal Rizvi y Sandra Taylor

Este artículo cuestiona la visión de la globalización como fuerza devastadora con el argumento de que tal fuerza depende en gran parte de la forma en que nos acoplemos a la globalización para mitigar sus peores consecuencias y utilizarlas a nuestro favor. En este proceso de acoplamiento es crucial la tarea de la construcción nacional democrática, en la que la educación juega un papel primordial. Este artículo explora el modo en que se puede trabajar con y en contra de las presiones de la globalización sobre la educación, centrándose especialmente en los aspectos de gobernanza de la educación y en los objetivos educativos.

### *Introducción*

Los artículos de esta colección han examinado varias facetas de los procesos de globalización en las políticas educativas. Su evaluación general sugiere un cierto grado de pesimismo en lo que respecta al futuro de las formas democráticas de educación comprometidas con los objetivos de justicia y mejora social. Mientras que los artículos existentes toman distintas posiciones respecto a la globalización, cada uno de ellos indica la necesidad de establecer una agenda educativa dentro de un nuevo marco post-keynesiano que reconozca la creciente importancia estratégica del Estado-nación para hacer avanzar los objetivos democráticos, pero que al mismo tiempo reconozca también la importancia de las políticas supranacionales a la hora de lograr esos objetivos. Cada uno de estos artículos reconoce, además, que en el contexto de la globalización no nos podemos permitir un simple retorno a las políticas de bienestar social tradicionales ni, sin duda, a las emergentes formas de chovinismo nacional.

Sin duda, los parámetros operativos de los países han cambiado radicalmente. Durante gran parte del siglo XX, los Estados-nación han tenido la capacidad de controlar los mercados, promover el crecimiento económico y mantener a raya hasta cierto punto la desigualdad social. Con la creciente globalización de la economía, esta capacidad se ha

---

\* Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F. y Taylor, S. (1999), "Working with/against globalization in education", *Journal of Education Policy*, 1 (14), 85-97.



visto mermada. Mientras que antes los gobiernos decidían como utilizar los mercados en beneficio de los ciudadanos, ahora se ven cada vez más sometidos a las fuerzas de mercado. Ahora son los mercados globales los que definen los límites de las políticas locales y nacionales. La soberanía de las naciones se ve gradualmente amenazada. La Globalización está redefiniendo el papel del Estado-nación como director ejecutivo de las relaciones sociales y económicas. Por todo esto, sería un error contemplar a la globalización como una fuerza devastadora incontrolable (Holton, 1997), o sugerir que somos impotentes para hacer algo respecto a su carácter, respecto a las formas en que afecta nuestra vida y frente a las formas en las que puede beneficiar a la comunidad democrática a nivel colectivo. Como se ha apuntado en los artículos de esta edición, la globalización no es necesariamente una fuerza homogeneizadora, sino que también ofrece cuantiosas oportunidades de coexistencia con la heterogeneidad de las tradiciones culturales; ello depende, en gran parte, del modo en que nos acoplamos a estas fuerzas de globalización –cómo las entendemos, trabajamos con ellas, mitigamos sus peores consecuencias y las utilizamos a nuestro favor–. En este artículo exploraremos las posibilidades de este acoplamiento: el modo en que puede ser posible trabajar con y en contra de las presiones de la globalización sobre la educación.

Una premisa fundamental implícita en nuestra propia posición normativa es la afirmación de que acoplarse a la globalización requiere un énfasis renovado en las políticas democráticas a nivel de la comunidad y que este objetivo no se puede conseguir sin reconstruir a los Estados-nación de modo que el sector público goce de un papel importante en la defensa de los derechos de las personas contra las fuerzas sobrecogedoras de la globalización. Con tal agenda política la educación recibe una importante tarea, la de crear ciudadanos informados y activos que se resistan a ser tratados como objetos de la actividad económica globalizada y como consumidores de productos culturales globalizados. Sin embargo, no podemos permitirnos ver esto como una simple agenda política de defensa ante la globalización, sino que debemos verlo como una agenda creativa, que utiliza aspectos de la globalización para crear comunidades políticas capaces de tomar el mando de su propio destino.

Lo que sigue es una tentativa de abordar estas cuestiones tan difíciles. Primero, diremos algo sobre por qué el Estado-nación sigue siendo la base principal de la construcción nacional democrática. Luego, seguiremos con una consideración bastante más específica sobre el modo en que la educación podría estar implicada en este proyecto a través de un enfoque centrado en la escuela, aunque no de forma exclusiva.

Concluiremos con un breve comentario sobre las implicaciones estratégicas de esta discusión para la política educativa.

### ***Globalización, el Estado-nación y la construcción nacional democrática***

La idea de que es mejor no dirigirlo todo a través de las operaciones de mercado no es nueva. Hace unos 40 años, en su obra *La Gran Transformación* (1957), Karl Polanyi demostró como el mercado no puede controlar mercancías no convencionales tales como la naturaleza y la cultura, incluida la educación, porque se regulan a través de una autoridad social. Prueba evidente de ello se observa en la degradación medioambiental sin precedentes, resultado del intento de someter la gestión de los espacios naturales a las fuerzas del mercado durante los años '80 y '90. Casos como los incendios en Indonesia y la deforestación en Brasil ilustran la necesidad de una vigilancia nacional en cuestiones ambientales.

Uno de los problemas principales de la corriente actual de pensamiento respecto a los mercados es que éstos se consideran como una entidad reificada, con vida y personalidad propia (el mercado está contento, nervioso, etc.) y que, por lo tanto, no requiere ninguna intervención política. Esta visión ignora el hecho de que los mercados no existen fuera de las relaciones sociales y que tienen efectos sociales múltiples y contradictorios. Sus estructuras son inestables. Como sugieren Boyer y Drache (1996: 11), "... los mercados son como espacios sociales abiertos constantemente sujetos a las contramaniobras espontáneas de los productores, los consumidores, los propietarios, los trabajadores y el Gobierno, amenazados por los excesos codiciosos de los sistemas de precio". Lo que quiere decir es que los mercados no son cultural y políticamente neutrales; más bien, se encuentran inextricablemente atados a cuestiones de valores sociales, que no se pueden comerciar como si de mercancías se tratara. En el momento actual, los Estados-nación todavía tienen mayor capacidad para gestionar las relaciones sociales y las sociedades que las emergentes estructuras supranacionales. Aún más, tanto las estructuras de gobierno nacionales como las locales son necesarias para asegurar que los mercados no degeneren en el caos. Así pues, incluso dentro de la lógica del capitalismo de mercado, las estructuras de gobierno nacionales son necesarias para suministrar las condiciones sociales óptimas para el crecimiento del capital y el rendimiento económico fuerte.

En la era de la globalización, se proclama con frecuencia el triunfo universal del mercado sobre el Estado. A menudo se piensa que el sistema económico mundial se ha vuelto tan complejo que ningún Gobierno por sí solo puede controlar los procesos sociales que tienen lugar dentro de su jurisdicción. Dentro de esta visión del Mundo, la intervención pública se considera como ineffectiva o ineficiente, incluso para mantener a raya la desigualdad social. Sin embargo, un determinismo político de este tipo pasa por alto el papel que juega el Estado-nación en el mantenimiento de las estructuras existentes del capitalismo global –un papel que, paradójicamente, no podrá mantener a la larga, porque, al fin y al cabo, los mercados exigen estabilidad social y las sociedades necesitan orden y dirección–. Por ello, la relación entre la globalización económica y el Estado-nación es dinámica e inestable. Al mismo tiempo, los Estados-nación no pueden continuar teniendo las mismas configuraciones. Quizás la cuestión política más importante a la que los Estados-nación se enfrentan hoy en día sea saber exactamente lo que debería ser su nueva configuración en una era de cambios globales continuos y rápidos (Appadurai, 1996).

Tres opciones se autoexcluyen en una gama de razones políticas, morales y prácticas. En primer lugar, es necesario resistir la proliferación de movimientos sociales xenófobos que buscan una visión de la sociedad como respuesta directa a los efectos destructivos de la globalización. La disrupción social causada por la reestructuración económica global ha comportado el resurgimiento de movimientos nacionalistas de base étnica y religiosa. Una respuesta a la globalización como ésta es una ruina moral y se apoya en mitos históricos sobre un pasado cohesivo que probablemente jamás ha existido. La segunda posibilidad sería regresar a una economía y a una sociedad de orden tipo soviético como respuesta a la globalización. Pero esta opción tampoco es realista, no sólo porque en una era de fácil acceso a la información electrónica resulta imposible proteger las fronteras del Estado-nación, sino también porque la gente no está dispuesta a aceptar la política represiva que esto significa, por mucho que comporte un mayor grado de seguridad económica. Ni tampoco es posible, por último, recuperar el Estado Keynesiano de Bienestar por completo. El Estado de Bienestar se basaba en ciertas creencias sobre la naturaleza de la producción y del comercio que han quedado obsoletas, era implícitamente paternalista y patriarcal y, en gran parte, culturalmente insensible. Al mismo tiempo, algunos de los elementos del Estado de Bienestar no parecen necesarios para ninguna reforma del Estado-nación que pretenda proteger a la gente de los excesos de la globalización.

Así pues, ¿cuáles son las opciones?, ¿qué se debe hacer? Para empezar, la globalización requiere una renovación de las políticas democráticas a muchos niveles: local, nacional y global.

A nivel global, es fácil imaginar varias nuevas alianzas entre los grupos sociales más castigados por los mercados altamente volátiles, como las mujeres y las minorías, la clase trabajadora urbana pobre o los grupos ecologistas. Por todo el Mundo, estos grupos empiezan a insistir en que "... es la democracia la que debería controlar los mercados y no al revés" (Boyer y Drache, 1996: 20). Lo único que estos grupos necesitan son estrategias unificadoras, nuevas formas de control social de la actividad económica global. Actualmente, las nuevas tecnologías de la comunicación permiten a las personas afectadas por la globalización forjar este tipo de estrategias. Del mismo modo que la cooperación transnacional puede funcionar a través de los Estados-nación, también pueden hacerlo los movimientos democráticos globales. Las corrientes globales de ideas e información, la gente y la tecnología ofrecen numerosas oportunidades globales a las personas de todo el Mundo para encontrar un lenguaje común con el que enfrentarse a los diferentes aspectos destructivos del capitalismo global. Las nuevas tecnologías de la comunicación han incrementado nuestra capacidad de diálogo supranacional y de conocimiento del carácter global de muchos problemas (Waters, 1995).

En ningún otro nivel resulta más crucial la necesidad de reconstruir estructuras democráticas que en el del Estado-nación. El Estado-nación sigue siendo la base de la mayoría de las reivindicaciones sociales y políticas, aunque a veces las demandas se realicen en jurisdicciones más amplias –por ejemplo el Tribunal Penal Internacional–. En general, resulta difícil imaginar hacia dónde dirigir, si no es al Estado, las peticiones de justicia social y de medidas redistributivas a escala global. El Estado-nación sigue siendo el responsable de los bienes públicos esenciales que exigen una inversión a largo plazo en telecomunicaciones y transportes, así como en salud y educación. El Estado tiene la tarea de asegurar un alto nivel de confianza y cooperación en las relaciones industriales –la base de la relación más directa e importante entre los trabajadores y el capital global–. Por eso, a medida que los Estados-nación van eludiendo gradualmente estas responsabilidades, dejan a sus ciudadanos a merced de los efectos diferenciales de los mercados.

El Estado-nación, pues, es necesario y está vivo, pero apenas colea. ¿Cómo podemos remodelar y regenerar a las instituciones estatales para aumentar su capacidad de resistencia a los impactos tanto distributivos como redistributivos de los mercados en el

contexto actual? En este punto aceptamos la tarea de remodelar a una de las instituciones clave para el Estado, la educación.

### ***La educación y la construcción nacional democrática***

#### *Gobernanza de la educación y educación pública*

Se ha analizado mucho la reestructuración del Estado ante las presiones de la globalización (ver Taylor *et al.*, 1997, cap. 5). Aunque esta reestructuración toma distintas formas en distintos países, comparte evidentes características ideológicas: compromiso con la provisión de servicios basada en el mercado; estímulo de un carácter consumista individualizado; y una visión ridiculizada del “Estado-niñera”. El resultado de todo ello es una reducción de la financiación estatal de actividades consideradas anteriormente como “públicas”; una creciente dependencia de varias formas de servicios pagados por el usuario que antes estaban financiados por el sistema fiscal (progresivo); y la privatización o corporativización de servicios anteriormente públicos. En esta versión contemporánea más mezquina y reducida del Estado, han surgido nuevas formas de gobernanza en las que los ciudadanos-consumidores habitan instituciones eficientes, gestionadas de forma genérica y basadas en el rendimiento, orientadas a los imperativos del mercado global (Yeatman, 1990).

La educación ha jugado un papel clave en la reestructuración del Estado (Knight y Lingard, 1997). En el caso de la educación superior, este proceso ha tomado la forma de una nueva relación entre el Gobierno y las instituciones individuales, así como entre los elementos constituyentes de las instituciones individuales (como facultades o departamentos). Esta relación es a la vez más estrecha y más anárquica: las instituciones se ven atadas a unas pautas de patrocinio y a unas políticas determinadas a nivel central por una diversidad de mecanismos de responsabilidad; al mismo tiempo, gozan de una mayor autonomía a la hora de determinar sus propias prioridades, recaudar fondos y luchar por atraer a la clientela en un mercado desregulado. De forma parecida, en el sector escolar, bajo los nuevos regímenes de gestión escolar y de financiación global, la red estatal de escuelas ha pasado de una forma de gestión burocratizada a una basada en el mercado, centrada en supuestos de libertad de elección del consumidor y responsabilidad pública.

Dentro de esta forma cambiante de gobernanza se encuentra implícita una convergencia o mezcla de lo que antes eran dos esferas separadas –la pública y la privada–, por supuesto, esta separación jamás fue completa, clara, ni necesariamente vista como algo positivo –prueba de ello es, por ejemplo, el empuje de las políticas “pro-familiares” y las prácticas para reconocer la interconexión entre el mundo público y el privado–. Pero la elisión que ahora mismo tiene lugar representa una fase característicamente nueva y problemática en las relaciones entre el Estado y el sector privado. Más específicamente, en relación con la educación, somos testigos de lo que podríamos llamar la privatización de la educación pública (Angus, 1997) dentro de una economía de mercado competitiva. Las características principales de la privatización y mercantilización de la educación han sido bien identificadas (ej.: Gewirtz *et al.*, 1995; Marginson, 1997). Las escuelas públicas estatales se ven obligadas a operar como sus homólogas privadas, estableciendo un perfil adecuado para atraer el patrocinio corporativo y una base de “clientes” capaz de suplir la financiación pública en decadencia. Ahora, las universidades deben recaudar una proporción cada vez mayor de sus fondos, buscando el lado competitivo allí donde sea posible. La Educación Técnica y la Superior, antes un punto de entrada para los alumnos que se encontraban en desventaja económica, ahora operan dentro del ámbito del mercado formativo, cobrando matrículas y retirando muchos de sus cursos generales. Aún más, especialmente en el caso de la educación terciaria, pero también hasta cierto punto en las escuelas, el mercado educativo funciona ahora a nivel global, además de local, obligando a las instituciones públicas a competir por el dinero de los estudiantes internacionales y a entrar en la lucha internacional del software –como productores de paquetes curriculares lucrativos y ofertantes de cursos, o como consumidores de paquetes que pueden resultar más rentables que los salarios de personal–.

¿Qué puede haber en este escenario más bien sombrío que pueda ayudar al proceso de recuperar lo “público” en la educación pública y de trabajar hacia una forma de gobernanza más democrática? En primer lugar, encontramos la realidad paradójica del centralismo continuado del Estado, a pesar de que la educación pública funciona más como mercado que como actividad burocrática. La inmensa mayoría de los estudiantes de primaria siguen estudiando en la escuela pública y el Estado sigue siendo la fuente principal de financiación en todos los sectores, aunque de forma irregular y reducida. Significativamente, el Estado retiene la capacidad directiva, y de hecho, en algunos aspectos, ha extendido su alcance. Como Angus (1997) destaca, junto a la privatización

de la educación pública existe un régimen regulador cada vez más fuerte sobre la escolarización que antes era “independiente”. De este modo la vieja separación entre educación pública y privada es cada vez más irrelevante –Angus se refiere al nuevo discurso político de “pluralidad” más que al de “dualidad” (p. 159)– y mientras que el Estado ha reducido sus obligaciones financieras, en cierto modo, ha aumentado el control a través de los mecanismos de rendición de cuentas característicos de las nuevas formas de gestión directiva (Marginson, 1997: 193, Mahony y Hextall, 1997). La publicación de varios rankings y otros índices de rendimiento y la presión por conseguir un currículum y un sistema de evaluación estándar en la escuela pública, se podrían ver como la manifestación de una dirección a distancia, aunque firme, que coexiste con los procesos y la retórica de la autonomía institucional y la libre elección del consumidor. Lo que nos interesa aquí no es tanto el direccionamiento como la forma que éste toma, y el destino hacia el que apunta. La delegación por sí sola no es ningún problema. Como señala Rizvi (1995), la delegación tiene un origen democrático además de directivo. La cuestión, entonces, es tratar de trabajar con el impulso democrático inherente a la delegación a pesar del contexto de mercado, y hacer que los mecanismos de responsabilidad funcionen a favor y no en contra de la justicia social. En este último punto, en el área de la equidad, tenemos suficiente experiencia, especialmente por lo que respecta al desarrollo de indicadores cualitativos de justicia social (Burton, 1994). Con respecto a trabajar *contra* el mercado, Marginson expresa una idea de lo que podría ser posible en *Markets in Education*:

Las metas de la competitividad pueden ir desde lograr una posición ventajosa a una mejor enseñanza-aprendizaje. Los consumidores se pueden unir para asegurar sus derechos de mercado y, al hacerlo, retransformar el consumo del mercado en una organización política. Las instituciones educativas pueden revestir la competición con cooperación. (Marginson, 1997: 280-1)

En este contexto, es importante aferrarse y argumentar a favor de la continuidad del compromiso del Estado –dando forma a una agenda educativa amplia, con financiación y todo lo demás–. En otras palabras, hay un lugar para desarrollar una política crítica, particularmente porque la lógica de la delegación en las versiones liberales de mercado se mueve en la dirección de una mayor autonomía para las instituciones y una menor intervención estatal.

En segundo lugar, existe un margen de maniobra dentro de los efectos contradictorios que la reconfiguración de los sectores público y privado está generando – contradicciones que pueden contribuir a desestabilizar la retórica democrática de la gestión directiva y desafiar las virtudes aparentemente evidentes de la libertad de elección y la competición–. En el núcleo de estas contradicciones se encuentra la realidad de que, tras la pluralidad mencionada por Angus, sigue existiendo un mercado educativo dual (Marginson, 1997): el de las instituciones privadas para la élite tradicional (en Australia se incluirían en esta categoría lo que se conoce como las ocho universidades de investigación) y el de los nuevos mercados dentro de la educación pública. Mientras haya movimiento dentro y entre estos mercados (por ejemplo, algunas escuelas estatales operan dentro del campo de la élite), es simplista conceptualizar a las nuevas situaciones como un mercado plural en el que todos compiten en pie de igualdad y en el que hay igualdad de elección. Es importante dejar esto claro, o de otro modo la *desventaja* competitiva inherente a la supuesta pluralidad de la libertad de elección del consumidor será (como ya está siendo) malinterpretada como un “pobre rendimiento”. Ciertamente están surgiendo numerosas pruebas sobre las desigualdades estructurales generadas por la educación competitiva (Gewirtz *et al.*, 1995, Brown y Lauder, 1996). Existen implicaciones para la propia noción de “elección”. La distinción de Hirschman (1971) entre “salida” y “voz” sigue siendo útil. Aplicadas a la educación, la primera categoría se refiere a las elecciones basadas en el mercado y realizadas por los padres consumidores, mientras la última se refiere a las elecciones implícitas en la democracia participativa. Como Levin (1991: 145) lo plantea:

“Salida” se refiere al acto de pasar de un proveedor a otro. Cuando uno no está satisfecho con un producto y lo sustituye por otro... uno está utilizando la opción de salida... Contrariamente, la “voz” se refiere al acto de protesta, a la discusión, la negociación, el voto y otras formas de participación política o clientelar para obtener una meta. Estos actos tienden a ser de naturaleza más personal y a menudo exigen que los individuos trabajen con otros individuos y grupos para lograr sus objetivos. (Marginson 1997: 180)

Evidentemente, las elecciones basadas en “salida” y “voz” no tienen por qué excluirse mutuamente. La cuestión aquí es trabajar con la retórica de la elección para tratar de promover la “voz” por encima de la “salida”, junto a los procesos de responsabilidad



que tienen por objetivo conseguir mayor justicia social. En este contexto, podemos utilizar pruebas empíricas para señalar la forma en que las nociones de equidad y desventaja basadas en el individuo están dando paso a mayores desigualdades en los resultados educativos (Taylor y Henry, 1996). Algunas investigaciones han demostrado que, con el paso a diferentes formas de dirección y financiación escolar, ya no se tiene en cuenta el modo en que las escuelas abordan las cuestiones de equidad, si es que lo hacen (Gewirtz *et al.*, 1995). En otras palabras, la retórica de los resultados nos puede ayudar a demostrar la desigualdad de las fuerzas de mercado en la educación. Al mismo tiempo, existen pruebas que demuestran que la intervención política focalizada (por ejemplo en el área de educación de niños que viven en la pobreza) puede contribuir a mejorar la igualdad social y educativa (Connell *et al.*, 1991).

El último juego de contradicciones que vamos a tratar está relacionado con la naturaleza genérica de la gobernanza. La tendencia hacia una dirección genérica en educación ha recibido numerosas críticas porque representa una pérdida de cualquier noción de educación *sui generis*, y la subordinación de la educación a la política económica. Por otro lado, y quizás de forma más positiva, el hecho de que las barreras de la educación sean ahora más permeables también propicia más oportunidades para la expansión de las definiciones convencionales de educación y la creación de enlaces útiles con campos políticos afines –por ejemplo, la política juvenil y la política cultural–. Evidentemente, puede que los impulsos para su articulación no sean necesariamente positivos –por ejemplo, aquellos forjados por el nexo entre el desempleo juvenil, los sistemas de apoyo económico cada vez más restrictivos y una especie de retención obligada en la educación–. Pero este nexo también puede promover más enlaces creativos –por ejemplo, los apoyos de múltiples agencias (como la iglesia, los servicios juveniles y los departamentos educativos) a pequeñas escuelas alternativas que promueven formas de educación prácticas, pero de ningún modo estrictamente profesionales, para estudiantes que han sido excluidos del sistema escolar general–. Por supuesto, entonces, y de forma más predecible, existen las posibilidades ofrecidas por la “educación sin fronteras” (Cunningham *et al.*, 1997), fruto de las nuevas tecnologías. Ahora sería un buen momento para enfocar cuestiones de control y objetivos educativos.

*Objetivos educativos y formas emergentes de conocimiento y control*

El impacto más evidente del nuevo entorno político global sobre los objetivos de la educación es el dominio del instrumentalismo en detrimento de otros objetivos más amplios de la educación. Tanto en países industrializados como en países en vías de desarrollo, la educación cada vez está más enfocada hacia objetivos económicos y profesionales con el propósito de formar trabajadores preparados para ayudar a los países a competir en la economía global. La educación está siendo gradualmente mercantilizada y transformada en un *servicio*. Como ya hemos dicho: “Lo que han conseguido estos avances es desviar el eje de las prácticas educativas, antes centrado en cuestiones sociales y culturales, hacia los individuos y las economías de las que participan” (Taylor *et al.*, 1997: 93).

Paradójicamente, el énfasis en la preparación para el trabajo en un tiempo de elevado desempleo juvenil y desempleo a largo plazo excluye y aliena a numerosos estudiantes. Mientras que las escuelas privadas han aprovechado los nuevos desarrollos en educación profesional y formación para proporcionar salidas a una nueva “élite profesional” (Taylor *et al.*, 1997: 118), una proporción significativa de jóvenes se encuentran con unas ofertas post-escolares altamente limitadas. De hecho, aunque cada vez más jóvenes asisten a la universidad, aquellos que no consiguen terminar la carrera acaban todavía más alienados que antes. Es cierto que, potencialmente, la tendencia a una educación superior de masas puede ser un posible avance, pero el hecho de que su motor principal sea económico es preocupante, no sólo teniendo en cuenta a aquellos que pueden quedar excluidos, sino por la pérdida de otros objetivos educativos importantes.

La globalización está creando una mayor polarización económica y social en el interior de los países y a través de ellos, pero, como ya hemos apuntado, para que una nación prospere económicamente necesita una estabilidad social y ser capaz de gestionar las desigualdades (Yeatman, 1990; Brown y Lauder, 1996). Ésta es una de las principales razones por las que debemos resistirnos a subordinar a la educación a fines económicos estrictamente definidos y ayudar a mantener unos propósitos educativos más amplios y unas estrategias no excluyentes en la agenda política. Los efectos desestabilizadores de la globalización puede que favorezcan este proceso, porque incluso los defensores más acérrimos del libre mercado admiten que las escuelas juegan un papel importante para la cohesión social y la estabilidad. Los informes educativos y las políticas de la UNESCO, la OCDE y la Unión Europea, por ejemplo, empiezan a plantearse las cuestiones de inclusión y exclusión social. Este planteamiento abre la posibilidad a objetivos

educativos más amplios, más allá de lo instrumental y lo profesional, en un intento de compatibilizar los objetivos económicos de la educación con otros de tipo más liberador y democrático. Ciertamente, en la vigente competición por encontrar objetivos educativos apropiados, se pueden argumentar nuevos enfoques, dados la naturaleza cambiante del trabajo, el impacto de las nuevas tecnologías y una población más móvil y con más diversidad étnica consecuencia de la globalización. Vamos a explorar algunas de estas posibilidades en relación con dos áreas curriculares: la educación cívica y la alfabetización, y en relación con el cambiante panorama educativo creado por las nuevas tecnologías.

En Australia, se está creando un currículum de educación cívica nacional en respuesta a la preocupación por el poco conocimiento que los jóvenes tienen sobre el funcionamiento del Gobierno y la Constitución australianos. Sí, este currículum puede suministrar conocimientos útiles sobre la historia de Australia y las bases democráticas de las instituciones políticas australianas, pero se pone poco énfasis en la educación a favor de la democracia —en la que las nociones de bien común y ciudadanía activa deberían ser centrales—. Y tampoco encontramos en este nuevo enfoque de currículum cívico ningún compromiso sustancial con el nuevo *significado* del concepto de nación dentro de las nuevas configuraciones políticas nacidas de la globalización.

En este contexto, McCarthy (1998) sugiere que los sistemas educativos contemporáneos se han convertido en campos de batalla cultural, de contienda entre los chovinismos nacionales violentos, las representaciones tradicionales de nacionalismo y las emergentes formas post-nacionales, sin olvidar la contienda acerca del tipo de ciudadanos e identidades que la educación debería crear. Los sistemas escolares han sido vitales para la creación de esa comunidad imaginaria que es la nación (Anderson, 1983), también se han involucrado de forma crucial en la producción de un estilo particular de identidades y ciudadanos. La Globalización ha generado presiones reconstitutivas a las naciones, ha provocado la aparición de algunas formas de política post-nacionales (Appadurai, 1996), y la aparición de identidades culturales híbridas. La contienda sobre el tipo de nación, identidades y ciudadanía que hipotéticamente pueden surgir de todo ello es el resultado de la desestabilización, y aquí las instituciones educativas son elementos cruciales dentro del conflicto generado por estas hipótesis.

La batalla se libra especialmente en términos de objetivos de la escolarización y enfoques curriculares y de contenido, particularmente, pero no exclusivamente, en relación con el canon literario inglés, la historia y el currículum de estudios sociales.

Existen importantes cuestiones normativas sobre el papel de la escolarización en relación con estas políticas emergentes. Teniendo en cuenta el ímpetu por cambiar las configuraciones nacionales y el cambio de las poblaciones escolares –estudiantes con identidades híbridas– resultado de las migraciones masivas y las nuevas formas de regionalismo, todavía nos queda margen para luchar a favor de objetivos de ciudadanía orientados hacia la remodelación de un nacionalismo no chovinista, una concepción del bien común que permita la diferencia y las múltiples identidades, y la construcción de ciudadanos globales que puedan operar de forma efectiva y ética en las áreas locales, nacionales y globales.

La agenda de alfabetización constituye otra causa importante de conflicto. La preocupación por los llamados estándares de alfabetización como respuesta política contra el desempleo no es nueva, pero en la economía global ha adquirido un nuevo matiz. En Australia, además, la alfabetización se ha convertido en una especie de sustituto de la equidad, como se puede ver en la reciente conversión de programas equitativos que funcionaban con éxito desde hacía mucho tiempo, como el Programa de Escolarización de Alumnos Desaventajados que se ha convertido en el Nuevo Plan de Alfabetización y Numeración (Lingard, 1998). Sin embargo, a pesar de la presente retórica de suministrar “alfabetización para todos” y las afirmaciones de la necesidad de formar trabajadores altamente preparados, adaptables y capaces de resolver problemas en el nuevo orden laboral, los actuales enfoques hacia la alfabetización tienden a reflejar una estrecha relación entre el enfoque y el resultado y una obsesión por la simplificación de las formas de los exámenes estándar (Comber *et al.*, 1998), reflejo de unos imperativos “de cumplimiento” de la sociedad post-moderna descritos por Lyotard (1984). Según Lankshear (1997: 316), “... un instrumentalista cínico jamás se aleja demasiado de la superficie en sus afirmaciones políticas y de la retórica de apoyo de la reforma educativa en cuanto a la alfabetización”.

Por el contrario, el trabajo de Gee *et al.* (1996) sobre las habilidades cruciales en la alfabetización, y el trabajo del New London Group (1996) que apuntan a la importancia creciente de la diversidad lingüística y cultural dentro de la globalización –de las múltiples alfabetizaciones–, muestran enfoques más creativos de compromiso con los imperativos de la alfabetización en una “economía global culturizada” basada en la información (Waters, 1995: 95). Gee *et al.* (1996) argumentan que los proyectos cruciales de alfabetización deben ir más allá de la tarea de simple reconstrucción textual, para conectarse con los movimientos políticos que están a favor del cambio

progresivo. Estos trabajos sugieren la necesidad de enfoques más constructivos donde enmarcar posibles mundos ideales, y se sirven del estudio de un proyecto comunitario nicaragüense como ejemplo para ilustrar sus ideas. El trabajo en alfabetización múltiple sugiere la necesidad de cubrir un abanico de formas y estrategias mediáticas, culturales y tecnológicas enfocadas en la comunicación intercultural, multilingüe y multimedia (New London Group, 1996). Puede que la reivindicación de estas nuevas formas de alfabetización, en lugar de los métodos restrictivos de examen, gane ímpetu por la importancia creciente del uso de la alta tecnología y el trabajo de los analistas simbólicos dentro de la economía cultural.

Uno de los ejes centrales del compromiso con la globalización a través de la educación es, sin duda, el campo de las nuevas tecnologías. Se hace mucha propaganda de la tecnología en la educación, pero casi todo lo que se dice es de carácter superficial. Entre los políticos y los padres, por ejemplo, existe una mentalidad de culto por lo que respecta a los ordenadores. Los padres a menudo se ponen nerviosos con el tema del conocimiento informático de sus hijos. Pero conseguir que todos los estudiantes tengan acceso a los ordenadores es costoso —especialmente en un momento de reducción de gastos estatales—. Como consecuencia, hay una enorme diferencia de provisión entre las escuelas públicas y las privadas, así como también dentro del sector gubernamental mercantilizado, al mismo tiempo que la distinción entre escuela pública y privada desaparece en cierto modo. Aún más, en muchas escuelas el suministro informático está por debajo del nivel de acceso a ordenadores que los estudiantes de mejor estatus económico tienen en sus casas. A un nivel cultural más amplio, existe un desequilibrio entre los estudiantes post-modernistas acostumbrados a la alta tecnología —los cyborgs de la clase— y sus escuelas, aulas y profesores modernistas de bajo nivel tecnológico. Las nuevas tecnologías, pues, aumentan los desequilibrios en la escuela, además de aumentar la separación entre profesores y estudiantes.

Algunas de las implicaciones son profundas e impactan directamente sobre la política educativa. Un acceso desigual a las nuevas tecnologías aumenta la separación entre los estudiantes ricos y los pobres en lo que respecta a su rendimiento escolar y a sus futuras trayectorias. Un nuevo principio de correspondencia (Bowles y Gintis 1976) puede asociar la “buena escolarización”, la que cuenta con acceso a las nuevas tecnologías, con aquellos estudiantes que conseguirán “buenos trabajos”, por un lado, mientras que, por el otro, puede asociar la retención forzosa y la vigilancia con aquellos estudiantes que probablemente queden excluidos de los mercados laborales y de la participación en

la cultura consumista que los medios de comunicación y la cultura de la globalización nos imponen. En otras palabras, un sistema escolar desequilibrado a nivel tecnológico contribuirá a aumentar la separación entre aquellos jóvenes formados como trabajadores altamente preparados y flexibles para los mercados laborales globales y aquellos que aprenden cómo no trabajar dentro de las fronteras locales y nacionales.

Esta brecha resulta evidente si comparamos las escuelas emplazadas en áreas de clase media y las de las áreas de clase baja y los extrarradios. En el Reino Unido esta situación resulta muy evidente con la polarización entre la escuela “estrella” y la escuela “basurero” en un sistema mercantilizado (Ball, 1998) y en Australia va por el camino de resultar todavía más evidente a medida que la dirección y la financiación escolares entran en el mercado. El trabajo en las escuelas secundarias se ha dificultado como consecuencia de ello: la promesa de que todos los que trabajan duro se verán recompensados resulta cada vez más cuestionable, ya que todas las transiciones tradicionales entre la escuela y el mundo laboral se han roto y prolongado y las escuelas y los sistemas educativos se han visto obligados a replantearse el contenido y los objetivos de las escuelas secundarias superiores. Sin embargo, de forma paradójica, la ruptura de esa transición llana entre la escuela y el mundo laboral ofrece oportunidades para enfoques educativos más amplios y liberales. A menudo, las escuelas con más dificultades educativas llevan a cabo los experimentos más atrevidos (Newmann *et al.*, 1996). Existen otras posibilidades con la aparición de un sistema educativo alternativo que es posible gracias a Internet, las páginas Web y otras tecnologías.

Este sistema alternativo queda fuera del control del Estado ya que sus objetivos y efectos resultan ambiguos. Por un lado, existe el potencial para la privatización y la mercantilización del conocimiento, en el sentido de que da pie a alentar la “iniciativa privada” de un programa educativo a través de la Red, las páginas Web, los CD-ROM, o la concesión de ordenadores a ciertas escuelas “faro”. Por otro lado, este sistema alternativo ofrece oportunidades de extender el alcance de la educación a lugares distintos de la escuela modernista –museos tecnológicos de ciencia y de historia, galerías de arte y similares, que despiertan interés en los estudiantes y nos ayudan a destacar el carácter “conservador” de la mayor parte de los contenidos y las formas de escolarización–.

En el momento, existe una especie de pugna social, cultural y política entre los intereses corporativos que producen materiales impresos, software, hardware y tecnología de telecomunicaciones, y la comunidad educativa, incluyendo profesores, padres y

Gobiernos (Synder, 1997), por la influencia y el control sobre los sistemas educativos, tanto el estatal como el creciente sistema paralelo. Estos avances tecnológicos o relacionados con la tecnología plantean preguntas sobre el Estado y la administración de la educación, sobre la producción del conocimiento escolar y quién debería desarrollarlo y autorizarlo, y sobre esas instituciones específicamente designadas para ejercer funciones educativas. Una vez más, la desestabilización asociada a estos cambios nos suministra un terreno fértil y a su vez exige modificaciones en la educación; es posible que las nuevas tecnologías sean potencialmente democráticas por las posibilidades que ofrecen de ampliar el acceso a múltiples cuerpos de información y conocimiento, así como a múltiples comunidades, al desafiar el monopolio educativo de las instituciones educativas.

Las nuevas tecnologías y las nuevas formas de conocimiento son tanto portadoras de la globalización como el resultado de ella. Unidas han derribado algunas barreras entre conocimientos y ofrecen la posibilidad de desdibujar los límites entre profesores y estudiantes. El reconocimiento de la relación entre poder y conocimiento, dentro de estas nuevas formas de conocimiento, también es un desestabilizador potencial de algunas creencias ancladas en el currículum escolar y la pedagogía. Tenemos la posibilidad de desafiar el canon y el currículum escolar tradicionales, a favor de un currículum más centrado en los problemas y de una mayor iniciativa y control por parte de los estudiantes, todos ellos elementos que parecen producir mejores resultados para estos últimos (Newmann *et al.*, 1996).

(...)

Parece que en el mismo instante en el que la educación puede centrarse en construir un capital social –o sea, “... procesos entre personas para establecer redes, normas y confianza social y facilitar la coordinación y cooperación en beneficio mutuo” (Cox, 1996: 15)– estos aspectos se están dejando de lado en el contexto de una inhóspita visión educativa economicista. Pero las escuelas, como organizaciones comunitarias, todavía podrían jugar un papel significativo en la construcción de un capital social a nivel local y en la creación de enlaces con los movimientos sociales más amplios. Si los consejos escolares constituidos democráticamente fueran verdaderamente representativos de la comunidad escolar –más que de la comunidad financiera local– quizás podría producirse un cambio de enfoque. Ciertamente, como ya hemos apuntado,

incluso dentro de las limitaciones de una dirección escolar competitiva, nos queda margen para lograr los objetivos más democráticos de la delegación (Knight, 1997), y las nuevas tecnologías que ahora llegan a la mayoría de las escuelas nos pueden ayudar a crear esos enlaces de una manera más efectiva de lo que hasta ahora era posible. Por ejemplo, algunas remotas comunidades aborígenes en Arnhem Land, en el Territorio del Norte de Australia, están estableciendo lazos con otras comunidades del país y con poblaciones indígenas de todo el Mundo. Avances como éste, posibles gracias a Internet, nos pueden ayudar a mantener en la agenda los objetivos más amplios de la educación, además de contribuir al papel importante que la educación tiene en la formación cultural.

#### Conclusión: implicaciones en la política educativa y la política en general

Realizar las conclusiones de un artículo de estas características siempre es difícil ya que, a menudo, la forma de plasmar visiones osadas con una retórica mucho más optimista parece elusiva. Aun así, el discurso retórico es quizás nuestra arma natural. La educación consiste, o debería consistir, en ideas y argumentos a favor de futuros alternativos. Por eso, la mayor conclusión que sacamos de este artículo, y de todo el conjunto de artículos, es la necesidad imperativa de producir argumentos y visiones alternativas a aquellas que ahora ocupan la corriente global, como medio para informar la política y la política educativa. Esto sugiere a su vez la necesidad de una agenda sólida de investigación que tenga por objetivo documentar nuevas formas de desigualdad resultado de nuevas formas de provisión educativa centradas en la tecnología y el mercado (Halsey *et al.*, 1997), a la vez que recoja programas educativos y enfoques que parezcan comprometerse de forma útil con el nuevo contexto global. También sugiere una agenda política de compromisos —a través de movimientos sindicales, movimientos feministas, grupos comunitarios, redes globales y otras alianzas de personas que de un modo u otro están involucradas en el proyecto de construcción nacional democrática—.

En esencia, este proyecto se centra en crear un discurso de globalización diferente —un nuevo régimen de pensamiento—. En parte, puede consistir simplemente en mantener vivos un cierto lenguaje y, más concretamente, ciertos significados. Como hemos apuntado, el lenguaje de la equidad ha quedado marginado o reducido en algunas áreas.



Por ello, debemos encontrar rutas alternativas para mantener la justicia social y remodelar la forma en que ésta debería enmarcarse para abarcar tanto a la diferencia como a la igualdad en un contexto global. Son los emprendedores políticos, como Ball (1998: 124) les llama, con sus fórmulas mágicas y sus milagros mercantiles, los que han tenido mayor influencia en la producción política de los últimos años. Lo que hace falta es una forma diferente de iniciativa política, una que considere cómo la educación puede contribuir de la mejor forma a la construcción nacional democrática y que vuelva a colocar al capital social en las agendas de política educativa.

## Referencias

- ANDERSON, B. (1983) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- ANGUS, M. (1997) "The integration of the public and private schooling sectors in Australia", in: B. Lingard and P. Porter (eds.) *A national approach to schooling in Australia?* Canberra: Australian College of Education, pp. 140-161.
- APPADURAI, A. (1996) *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- BALL, S. (1998) "Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy", *Comparative Education* 34 (2): 119-130.
- BOWLES, S. and GINTIS, H. (1976) *Schooling in Capitalist America*. London: Routledge and Kegan Paul.
- BOYER, R. and DRACHE, D. (1996) *States against Markets: the limits of globalization*. London: Routledge.
- BROWN, P. and LAUDER, H. (1996) "Education, globalization and economic development", *Journal of Education Policy* 11 (1): 1-25.
- BURTON, C. (1994) *Equity Principles in Competency Standards: Development and Implementation*. Western Australia: Office of Equal Employment Opportunity.
- COMBER, B., GREEN, B., LINGARD, B. and LUKE, A. (1998) "Literacy Debates and Public Education: A Question of 'Crisis'?", in: A. Reid (ed.) *Going Public: Education Policy and Public Education in Australia*. Deakin: Australian Curriculum Studies Association, pp. 18-34.

- CONNELL, R., W., WHITE, V., M., and JOHNSTON, K., N. (1991) *“Running Twice as Hard”: the disadvantaged schools program in Australia*. Geelong: DeakinUniversity Press.
- COX, E. (1996) *A Truly Civil Society*. Sydney: ABC Books.
- CUNNINGHAM, S., TAPSALL, S., RYAN, Y., STEDMAN, L., BAGDON, K. and FLEW, T. (1997) *New media and borderless education: A review of the convergence between global media networks and higher education provision*. Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- GEE, J., HULL, L. and LANKSHEAR, C. (1996) *The NewWork Order: Behind the language of the new capitalism*. Sydney: Allen and Unwin.
- GEWIRTZ, S., BALL, S. and BOWE, R. (1995) *Markets, Choice and Equity in Education*. Buckingham: Open University Press.
- HALSEY, A., H., LAUDER, H., BROWN, P. and STUARTWELLS, A. (eds.) (1997) *Education Culture Economy Society*. Oxford: Oxford University Press.
- HIRSCHMAN, A., O. (1971) *Exit, Voice and Loyalty: responses to declines in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- HOLTON, R. (1997) “SomeMyths about Globalization”. Proceedings of papers presented at the HERDSA conference, Adelaide, July, 147-159.
- KNIGHT, J. and LINGARD, B. (1997) “Ministerialisation and politicisation: changing structures and practices of educational policy production”, in: B. Lingard and P. Porter (eds.) *A national approach to schooling in Australia?* Canberra, Australian College of Education, pp. 26-45.
- KNIGHT, T. (1997) Northland: an interviewwith Tony Knight, *Melbourne Studies in Education* 38 (2): 61-66.
- LANKSHEAR, C. (1997) “Language and the ‘new capitalism’”, *International Journal of Inclusive Education* 1 (4): 309-321.
- LEVIN, H. (1991) “The economics of educational choice”, *Economics of Education Review* 10 (2): 137-158.
- LINGARD, B. (1998) “The disadvantaged schools programme: caught between literacy and local management of schools”, *International Journal of Inclusive Education* 2 (1): 1-14.
- LYOTARD, J., F. (1984) *The Postmodern Condition: A Report onKnowledge*. Manchester: Manchester University Press.

- MAHONY, P. and HEXTALL, I. (1997) "Teaching in the managerial state". Paper presented at the Australian Education Research Association Annual Conference, Brisbane, November.
- MARGINSON, S. (1997) *Markets in Education*. Sydney: Allen and Unwin.
- MCCARTHY, C. (1998) *The Uses of Culture: Education and the Limits of Ethnic Affiliation*. New York: Routledge.
- NEW LONDON GROUP (1996) *A pedagogy of multiliteracies: designing social futures*, *Harvard Education Review* 66 (1): 60-92.
- NEWMANN, F., M. et al. (1996) *Authentic Achievement: restructuring schools for intellectual quality*. San Francisco, Josey-Bass.
- POLANYI, K. (1957) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Hill.
- RIZVI, F. (1995) "Discourses of participation", in: B. Limerick and H. Nielsen (eds.) *School & Community Relations*. Sydney: Harcourt Brace.
- SYNDER, I. (ed.) (1997) *Page to Screen*. Sydney: Allen and Unwin.
- TAYLOR, S. and HENRY, M. (1996) "Reframing equity in the Training Reform Agenda: implications for social change", *Australian Journal of Vocational Education* 3 (2): 46-55.
- RIZVI, F., LINGARD, B. and HENRY, M. (1997) *Educational Policy and the Politics of Change*. London: Routledge.
- WATERS, M. (1995) *Globalization*. London: Routledge.
- YEATMAN, A. (1990) *Bureaucrats, Technocrats, Femocrats. Essays on the contemporary Australian state*. Sydney: Allen and Unwin.

## EL DEBATE DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA FUGA DE CEREBROS\*

Annie Vinokur

El debate sobre “la fuga/ganancia de cerebros” se mantiene desde hace 40 años, con disputas teóricas irresolubles y recomendaciones políticas imposibles de hacer cumplir y que los economistas atribuyen normalmente a la falta de datos empíricos fiables. El reciente informe del Banco Mundial, *International migration, remittances, and the brain drain* [Migración Internacional, Remesas y la Fuga de Cerebros], documenta la aceleración cuantitativa y la creciente polarización de los flujos internacionales de trabajadores altamente cualificados a lo largo de la última década. La autora de este artículo se opone a la opinión de que tal base de datos ayudaría a resolver la controversia, argumentando que el problema no yace tanto en la falta de datos empíricos como en el marco conceptual de los modelos subyacentes, que son estáticos, mantienen al Estado-nación como espacio pertinente de análisis y dan por hecho que la demanda de mano de obra es exógena. Partiendo de premisas opuestas, la autora sugiere la distinción entre dos tipos de flujos migratorios. Uno, potencialmente reversible, concierne a las ocupaciones productivas lucrativas y comerciables, la ubicación de las cuales está directamente controlada por las estrategias globales del capital. La otra, autosostenible, corresponde a las ocupaciones no lucrativas, no comerciales, las que facilitan la reproducción de la mano de obra, bajo las restricciones de presupuesto que implican para los Estados la competición por atraer los flujos de capital.

Desde el siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, el personal altamente cualificado se ha desplazado, junto con el capital productivo, desde los países menos industrializados a los más desarrollados, mientras que el personal no cualificado tomaba la dirección opuesta (*cerebros contra obreros*). El término “fuga de cerebros” se acuñó en los años ‘60 en Gran Bretaña, cuando parecía que el flujo se había invertido: un ejemplo de ello, los científicos e ingenieros británicos emigraban a los EE.UU. y los indios iban al Reino Unido. Los países que de esta forma se quedaban sin personal cualificado pusieron el grito en el cielo, ya que el coste de producción de trabajadores cualificados era (y sigue siendo) inversamente proporcional a la riqueza nacional de su

---

\* Vinokur, A., 2006, “Brain migration revisited”, *Globalisation, Societies and Education*, 4 (1): 7-24.

patria<sup>197</sup>. Los beneficiados por esta red –principalmente los Estados Unidos–, acusados de cazar furtivamente a los mejores y a los más inteligentes, se defendieron, con las armas teóricas de la recientemente forjada teoría del capital humano, argumentando que los países de origen no resultaban perjudicados<sup>198</sup>.

Después de 30 años de tregua, la controversia de la fuga de cerebros vuelve al orden de día, tanto a nivel político como teórico: ¿Quién gana, quién pierde y cuánto? Desde los años ‘60, los economistas han elaborado una diversidad de modelos teóricos<sup>199</sup>, pero se han estado quejando de la imposibilidad de probar estos modelos por culpa de la falta de datos empíricos fiables y suficientemente exhaustivos sobre la migración de los trabajadores altamente cualificados. Sin embargo, estas restricciones parecen haberse atenuado con la publicación del informe del Banco Mundial *International migration, remittances, and the brain drain* (Ozden & Schiff, 2006), que procura “... aportar nueva información, lo suficientemente valiosa, que permita valorar los cambios en la distribución internacional de las tasas migratorias... y evaluar las consecuencias macroeconómicas de la migración (de trabajadores cualificados) para los países de origen y destino” (p. 188).

Aunque dentro de unos límites metodológicos y empíricos (ver Figura 1), se puede decir que el primero de estos objetivos se cumple. Los inmigrantes se definen como todos los individuos extranjeros en edad laboral que viven en un país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y los inmigrantes altamente cualificados (AC) se definen como aquellos que poseen por lo menos una titulación terciaria. Algunos de los datos que se recogen en el documento son:

4. La aceleración de la inmigración de AC: el número de inmigrantes con estudios en países de la OCDE (que concentran el 90% de los inmigrantes AC del mundo) ha crecido a un ritmo de 800.000 al año entre 1990 y 2000.
5. La proporción del aumento de AC en el número total de inmigrantes (de un 29,8% en 1990 a un 34,6% en 2000, cuando sólo el 11,3% de la mano de obra mundial ha

---

<sup>197</sup> De las últimas estimaciones: el coste mundial medio de un estudiante de educación terciaria en 1995 ascendía al 77% del Producto Nacional Bruto por cápita. En el año 2000, para los países del África subsahariana, el Producto Nacional Bruto superaba el 500% de la media mundial (Schiff, 2006, p.212).

<sup>198</sup> Ver la serie de artículos, comentarios y réplicas publicadas en la *American Economic Review* a lo largo de la década.

<sup>199</sup> Se puede encontrar un escrutinio de los estudios en este campo en Commander *et al.* (2004).

terminado la educación terciaria), junto a la creciente selectividad de las políticas de inmigración.

6. La concentración geográfica de los inmigrantes AC: más del 85% de los 20,4 millones de inmigrantes cualificados de la OCDE viven en uno de los seis principales países receptores de inmigración, y la mitad viven en los EE.UU.
7. La observación de que muchos países sustituyen explícitamente la falta de personal con trabajadores extranjeros altamente cualificados que provienen de los países menos desarrollados. La *ganancia de cerebros* neta se ha incrementado en el área de la OCDE, de un 1,0% en 1990 a un 1,6% en 2000.
8. La heterogeneidad de las *tasas de migración* cualificada: La tasa media de emigración de los trabajadores AC de los países de la OCDE se ha reducido de un 4,1% a un 4%. En los países no pertenecientes a la OCDE, ha aumentado del 6,6% al 7,2%. Las cifras en 2000 pasan de menos de un 5% en países emergentes con grandes existencias (Indonesia, India, China, Brasil) a más del 50% en varios países del África Subsahariana y por encima del 80% en pequeñas islas (Jamaica, Haití, Granada, etc.). La tasa media en países pequeños es siete veces superior a la tasa media en países grandes.

En cuanto al segundo objetivo, en este punto existen más dudas de que la base de datos, introducida en los modelos económicos accesibles, pueda contribuir a resolver los problemas teóricos y políticos derivados de los crecientes flujos polarizados de inmigrantes con estudios. En este breve resumen de la controversia sobre la fuga de cerebros, defendemos, en primer lugar, que tanto los modelos como los datos se basan en supuestos que ya no son realistas, especialmente el marco nacional como base de análisis y medición de la circulación de cerebros, y la exogeneidad de la demanda de mano de obra altamente cualificada. Sugerimos, entonces, elementos para un enfoque alternativo que, comenzando desde el punto de vista de la demanda de mano de obra, distingue entre dos tipos de ocupación para los inmigrantes AC. El primer tipo consiste en la ocupación del sector comerciable, directamente bajo el control del capital: los flujos migratorios en esta ocupación siguen las estrategias de ubicación de la circulación del capital global y, por lo tanto, son potencialmente reversibles. El segundo tipo consiste en las ocupaciones no comerciales, no lucrativas, que facilitan la reproducción de la mano de obra; en el momento en el que el capital móvil se puede librar de los costes superiores de esta reproducción, las restricciones presupuestarias de los Estados

generan una “cadena de cerebros” autosostenida desde los países menos ricos a los más ricos. Vamos a introducir el caso marginal específico de la migración de estudiantes, ignorada en el debate sobre la fuga de cerebros, para finalmente tratar de desarrollar la lógica dinámica de las actuales migraciones de cerebros hasta el punto en el que la reproducción de cerebros podría –igual que la de los recursos naturales– estar en peligro, en contradicción directa con la necesidad expresada por el capital de una “sociedad del conocimiento”.

Debido a que los datos migratorios no son accesibles ni fiables, la evaluación de la emigración depende de las *existencias*, esto es, un inmigrante es un residente de un país de destino que ha nacido en el extranjero (N.B. la definición de inmigrante puede variar según los países, y algunos de ellos excluyen de ella a los inmigrantes con permiso de trabajo temporal, por ejemplo, los visados H-1B en los Estados Unidos).

Los inmigrantes altamente cualificados se definen como:

Inmigrantes con educación terciaria (más que un diploma de educación secundaria = 13 años de educación o más; su distribución según el nivel y el campo de la educación terciaria no se encuentra disponible).

Han completado la educación (ya que no existe información sistemática sobre la edad de entrada en el país de destino).

Según su edad laboral –25 años o más– para excluir a la mayoría de los estudiantes extranjeros.

Las fuentes son los censos y los datos de registro de los países de la OCDE, esto es, la base de datos se centra en las migraciones sur-norte y norte-norte. Por falta de datos precisos, no se incluyen las migraciones sur-sur, aunque el número de inmigrantes con estudios en los países no pertenecientes a la OCDE debería oscilar entre 1 y 4 millones. Sin embargo, se estima que un 90% de los inmigrantes AC viven en uno de los países de la OCDE. No se cuenta la inmigración ilegal en los países de la OCDE por falta de información y por la creencia (arraigada) de que la mayoría de los inmigrantes ilegales no tienen estudios.

No todos los países de la OCDE producen estadísticas acerca de los niveles de educación de sus inmigrantes. En la única base de datos accesible anteriormente (Carrington y Detragiache, 1998, 1999), los autores habían asumido que la estructura educativa de los inmigrantes de todos los países de la OCDE era la misma, como habían observado en la información disponible de los EE.UU., (extrapolada de una muestra del 5% de los censos de 1990 y 2000). Esto causó una

gran parcialidad, ya que a mayor distancia (geográfica y cultural) entre el origen y el destino, mayor probabilidad de que los inmigrantes hubieran completado una educación terciaria. Así pues, por ejemplo, como el 65% de los 29.670 inmigrantes marroquíes en Estados Unidos habían completado la educación terciaria, se asumía que en el resto de la OCDE, 361.773 inmigrantes marroquíes estaban altamente cualificados y 30.706 estaban poco cualificados. Este supuesto parece haberse corregido en la nueva base de datos, ya que: (a) el número de inmigrantes en la OCDE cuya educación se desconoce se ha reducido a 1287 millones o el 2,2% del total; (b) para los países receptores donde no existe información alguna sobre los estudios de sus inmigrantes, los autores extrapolan la distribución de aptitudes observadas en las regiones próximas o en el resto de la OCDE.

La *tasa de inmigración cualificada* de un país de origen significa el número de sus inmigrantes AC en los países de la OCDE expresada como un porcentaje de su número total de mano de obra residente con educación terciaria. Calcula la intensidad de la fuga de cerebros.

La *ganancia neta de cerebros* de un país se define como su inmigración neta de trabajadores cualificados, expresada en el porcentaje de población residente en edad laboral con estudios terciarios. No distingue los niveles y campos de estudio de los emigrantes e inmigrantes.

Figura 1. Nota metodológica en la base de datos (Docquier y Marfouk, 2006).

## **El debate académico sobre la fuga y ganancia de cerebros**

Este debate gira, fundamentalmente, alrededor de los derechos de propiedad. Como los seres humanos no se pueden comprar y vender legalmente, el problema para aquellos que han pagado la educación de los trabajadores AC es asegurar la amortización de su inversión.

Después de haber invertido en la formación de sus empleados, una compañía privada puede considerar que un competidor que los recluta es culpable de “caza furtiva”. Este tipo de conflicto puede terminar en los juzgados (así ha sucedido en casos como *Borland* contra *Microsoft*, *Software* contra *Oracle*, *Symantec* contra *McAfee*, etc.). Sin embargo, los querellantes deben probar una intención malévola:



La caza furtiva de talentos es la práctica que consiste en buscar y contratar de forma activa a los mejores talentos de una compañía competidora o una compañía importante, con la intención específica de asegurarse habilidades y capacidades más rápidamente que creando un programa interno de desarrollo y formación, y/o dañando la capacidad del competidor para conseguir sus objetivos estratégicos. (Sullivan, 2005)

La línea entre la caza furtiva ilegal y la competición legítima es tan fina que disuade a las empresas a la hora de emprender acciones legales, por lo que la mayoría opta por acciones proteccionistas: una formación “específica” (no-negociable en otras empresas), contratos a largo plazo, pluses de veteranía, contratos de por vida, pagos a cuotas y planes de pensiones, etc. Pero estas acciones implican estrategias a largo plazo, que se descartan en su mayoría desde que la creciente fluctuación en los mercados y los anticipos a corto plazo llevaron a las empresas a adoptar unas políticas laborales muy flexibles y a dejar los riesgos para los vecinos. La caza furtiva agresiva de talentos es ahora la que manda.

No existe ningún tribunal en el cual las entidades locales y nacionales puedan protestar cuando otros les roban la fuerza de trabajo que han formado con dinero público. Lo máximo que pueden hacer es reivindicar la fuga para justificar las acciones proteccionistas o implorar compensaciones a los beneficiarios. Pero, ¿cómo evaluamos las pérdidas y las ganancias? Existen dos formas de calcular el valor de un bien capital cuando no tiene precio de mercado: uno (retrospectivo) es sumar sus costes de producción, el otro (prospectivo) es capitalizar el valor de sus ingresos potenciales. La primera forma es la que usan normalmente los países de origen. En diciembre de 1966, en la Cámara de los Lores de Gran Bretaña, Lord Borden declaró que, teniendo en cuenta que el coste de producción de un doctorado era de 56.000 libras, el valor de los hombres perdidos representaba el elemento más importante del balance de pagos del Reino Unido. En el año 2001, basándose en el coste de entre \$15.000 y \$20.000 por cada especialista en procesamiento de datos indio, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas estimó que su emigración a los Estados Unidos representaba una pérdida para la India de 2 billones de dólares<sup>200</sup>.

---

<sup>200</sup>

Ver UNDP, 2001, p. 92

Lo países de destino, para poder demostrar que la inmigración beneficia a todas las partes, utilizan el enfoque prospectivo. Sir William Petty (1672) fue el primero en utilizarlo. Según Petty, debido al entorno físico hostil, la productividad de un irlandés – y por consiguiente el valor capitalizado de sus ingresos totales en vida– era inferior a la de un inglés; si emigraba a Inglaterra, su productividad, y por lo tanto sus ingresos y su valor capital, sería la misma que la de los residentes ingleses, y el producto nacional bruto (PNB) aumentaría. Por lo tanto, en lugar de matar a los rebeldes irlandeses (una pérdida neta de capital humano), sería mucho más provechoso para ambas naciones trasladar a los irlandeses a Inglaterra, siempre que esto no provocara una reducción de los salarios o un incremento en el precio de la comida en el país de destino.

El llamado argumento neoclásico “cosmopolita liberal” es afín a este enfoque, y opuesto a la visión “proteccionista nacionalista” de los países de origen. En los modelos clásicos del siglo XIX, se creía que el comercio libre internacional de productos compensaría la movilidad tanto del capital como de la mano de obra dentro de las fronteras de los Estados-nación. Según el modelo neoclásico, si todos los factores de producción fueran divisibles, perfectamente sustituibles y libres de moverse en un mundo perfectamente competitivo, entonces tenderíamos hacia: (1) una ubicación óptima de los recursos, esto es, un bienestar global máximo; (2) la equivalencia de la remuneración de todos los factores en su productividad marginal. Así pues, mientras decidan emigrar por voluntad propia –con el supuesto objetivo de mejorar sus ingresos– “... la migración de trabajadores altamente cualificados, igual que cualquier movimiento internacional de factores de producción motivado por el beneficio económico, contribuye al incremento de la producción mundial y por lo tanto es beneficiosa para el Mundo entero” (Johnson, 1968, p. 85).

Sin embargo, para demostrar que la emigración de trabajadores AC no sólo beneficia al Mundo entero, sino que también beneficia tanto a los países de origen (O) como a los de destino (D), el modelo teórico de referencia propuesto por Grubel y Scott (1968) durante la primera ola del debate acerca de la fuga de cerebros ignora la movilidad del capital físico y las externalidades. Según esto, un emigrante se lleva consigo toda (y solamente) su contribución marginal al producto total del país de origen. Si este emigrante marginal aporta un capital humano superior al capital (humano y físico) medio per cápita del país de origen, el PNB y la renta per cápita del país de origen se reducirán, pero no las ganancias individuales de sus residentes. Si asumimos que las cifras macroeconómicas son pura ilusión, el bienestar de esos residentes no sufre

alteración alguna. Por lo tanto, la partida del trabajador AC contribuirá a la ubicación óptima de los recursos y al aumento del nivel general de bienestar tanto del origen como del destino. Además, el origen se puede beneficiar de los efectos retroactivos (remesas y transferencias tecnológicas si regresan) y de un efecto positivo de desbordamiento: acceso gratuito al nuevo conocimiento (un bien público) coproducido en los centros de investigación del país de destino por los inmigrantes cualificados y los nativos. Y en cuanto a los costes de la formación del trabajador destinado a reemplazar al emigrante en el país de origen, la idea es que: (1) esos son meros costes de ajuste (de “inflar la bolsa”), que se reducen cuando el flujo emigratorio es regular y predecible; (2) la deuda de los emigrantes no es hacia los países de origen, sino hacia sus hijos en el país de destino.

En los debates posteriores, algunos supuestos se suavizaron o se pusieron en duda: (1) la migración AC podría ser más que un fenómeno “marginal”, con consecuencias sobre la distribución de los salarios y los precios tanto de los países de origen como de destino; (2) algunos tipos de capital humano y físico podrían ser complementarios y no sustituibles; (3) había que considerar la imperfección del mercado laboral; (4) había que tener en cuenta el gasto público en educación, etc. Pero la novedad teórica más importante de los últimos años consiste en la consideración de externalidades en la versión “endógena” de la teoría neoclásica de crecimiento. Según este enfoque, las externalidades del capital humano, a través del aprendizaje colectivo y los efectos de aglomeración, son las fuerzas motoras principales de un crecimiento económico autosostenido. Esta es la base teórica de la nueva doctrina de la “economía del conocimiento”. Pero para desarrollar este proceso se requiere una masa ingente de capital humano (una condición que incidentalmente devuelve el papel de promotor del crecimiento económico al Estado). Por ello, una transferencia de capital humano que incrementara las ya elevadas existencias de los países de destino y redujera las existencias de los países de origen en estas condiciones induciría vías de crecimiento divergentes, y posiblemente conduciría a los países de origen hacia “una trampa de pobreza” (Schiff, 2005). Restaurar o incrementar el nivel general de bienestar exigiría, entonces, o bien una política proteccionista en el país de origen o una compensación por parte del país de destino. Sin embargo, este enfoque todavía deja espacio para otra línea de razonamiento: el problema del país de origen es acumular capital humano a un ritmo suficiente para mantener (o aumentar) sus existencias a pesar de la emigración. Esto se puede conseguir mediante un mayor presupuesto para la educación en el país de origen

(Wong y Yip, 1998), pero también puede surgir espontáneamente de la propia emigración. Las oportunidades de emigración hacen más atractiva a la educación y, por lo tanto, animan a más personas a invertir en educación. Si este efecto incentivo acaba dando como resultado una producción de personas cualificadas mayor que la pérdida afrontada, entonces la emigración proporciona al país de origen una “ganancia neta de cerebros” (Beine *et al.*, 2002; Stark, 2002). En los estudios de las organizaciones internacionales, este factor externo positivo del país de destino hacia el de origen sustituye al factor externo previo de “conocimiento gratuito como bien público”, desacreditado por la circulación generalizada de patentes y los costes cada vez mayores de acceso a los resultados de la investigación básica<sup>201</sup>.

La migración de cerebros, ¿es una suma cero, positiva o negativa? La controversia está lejos de una resolución. Sin embargo, sin tener que esperar a la nueva recopilación de datos empíricos para probar los modelos teóricos, el informe del Banco Mundial de 2006 sigue manteniendo que “... la reducción de las restricciones a la migración (AC) debería causar mejoras significativas en el bienestar tanto en los países de origen como de destino” (Ozden y Schiff, 2006, p.14) Pero hay algunos elementos preocupantes:

- “La emigración de talentos perjudica a aquellos que quedan atrás... Si la educación de inmigrantes cualificados está financiada por los impuestos de los residentes” (p. 151). Los países de origen tienen tres opciones distintas: “(a) ...subir los impuestos, (b) reducir los subsidios educativos, o (c) reducir otros gastos públicos” (p. 212). Como las primeras dos opciones rebajarían la demanda de educación, los autores están a favor de la tercera, con una reducción de los gastos públicos en capital no humano.
- “Dado el grado de fuga de cerebros en algunos de los países en vías de desarrollo más pobres y el gran impacto negativo que la partida de mano de obra altamente especializada puede generar, los países de destino preocupados por estas cuestiones deberían cooperar con los países de origen para encontrar solución a estos problemas” (p. 15).

---

<sup>201</sup> La Asociación Americana de Bibliotecas de Investigación [*American Association of Research Libraries*] afirma que, incluso aunque la investigación fundamental recibe financiación pública a gran escala, las suscripciones a las revistas científicas se doblaron entre 1986 y 2001: una suscripción anual media cuesta entre 5.000 y 15.000 dólares, y su acceso por Internet está restringido a los suscriptores. El Banco Mundial indica que los países desarrollados producen el 84% de los artículos científicos (incluidas las publicaciones económicas) y el 94% de las nuevas patentes, y estima en un 2% la tasa media de acceso a Internet en Asia, América Latina, Oriente Medio y África.

Estas recomendaciones políticas no difieren demasiado de los deseos piadosos de las décadas anteriores: los países de origen deben esperar los beneficios potenciales del desbordamiento y los efectos e incentivos de la partida de sus obreros altamente cualificados, y, mientras tanto, recurrir a un mayor esfuerzo educativo y/o a la benevolencia (poco probable) de los países de destino.

¿Contribuirá la nueva y exhaustiva base de datos a resolver la controversia e invertir las políticas? El problema es que su metodología está construida para responder a las necesidades de los modelos teóricos que mantienen una serie de supuestos cuestionables:

- Resumiendo: (1) el emigrante o inmigrante está definido como el individuo que cruza por voluntad propia la frontera entre el país de origen y el de destino, basándose en el cálculo de coste/rendimiento; (2) las externalidades producidas por el residente quedan dentro de las fronteras geográficas nacionales (producto interior bruto, PIB), y su incidencia en la acumulación del capital y en el bienestar de la población se ignora. Ahora que los fondos capitales globales se pueden movilizar y desplazar su fuerza de trabajo y sus beneficios a cualquier lado, que los países se unen en regiones supranacionales o se descentralizan en entidades infranacionales, y que se está creando una industria educativa lucrativa transnacional, ¿qué significado concreto tienen las fronteras nacionales a la hora de hacer un análisis de los movimientos migratorios?
- Con el tiempo, los estudios y el trabajo productivo se han separado: el inmigrante AC, se ha educado en el país de origen a expensas de este país de origen y trabaja en el país de destino con el capital productivo del país de destino. Ahora que los estudiantes se han convertido en un producto internacional y en un input muy disputado en el campo de la investigación y de las actividades docentes, ahora que el aprendizaje práctico se convierte en educación *continuada y de por vida*, ¿qué nos queda de la distinción tradicional entre las edades de la vida de un trabajador?
- La demanda de mano de obra inmigrante es exógena. Ahora que los flujos de capital se mueven sin problemas por el espacio global y que los territorios (nacional, infranacional y supranacional) compiten para atraerlos, sus estrategias influyen tanto en el uso productivo como en la reproducción de la fuerza de trabajo altamente

cualificada; esto es, en la naturaleza de la movilidad de la mano de obra AC y en sus factores de tira y afloja.

Las ideas que durante la primera controversia acerca de la fuga de cerebros podían tomarse como supuestos perfectamente válidos ahora han quedado obsoletas. El capital no puede seguir siendo el actor ausente en el escenario de la controversia sobre la fuga de cerebros.

### **La migración de cerebros: un enfoque alternativo**

Como la mano de obra no es un producto manufacturado para el mercado, se puede decir que la caza “furtiva” o legal de la fuerza laboral –criada y educada en esferas de reproducción pre-capitalistas o no capitalistas, a las que es devuelta cuando deja de ser rentable– forma parte de la naturaleza del capital. Históricamente, la mano de obra ordinaria se cazaba furtivamente en las sociedades campesinas y la mano de obra cualificada en los talleres independientes; además, la historia nos enseña que los trabajadores aceptaban el empleo industrial por voluntad propia y sobre la base del rendimiento de su inversión (Moulier-Boutang, 1998). Mientras puedan explotar estas fuentes, los empresarios no tienen la necesidad de costear su producción o de reproducir las existencias<sup>202</sup>, con la excepción de algunas aptitudes específicas, en cuyos casos los empresarios recurren a estrategias proteccionistas individuales. Este es el caso, todavía, en gran parte del Mundo. En los países industrializados, donde se consiguió el acuerdo salarial de la fuerza laboral en el siglo pasado y el sector pre-capitalista quedó destruido, la escasez de mano de obra hizo necesario internalizar (endogenizar) la reproducción de la misma. Gradualmente, un nuevo patrón surgió dentro del llamado contrato social “keynesiano-fordiano” y su estado de bienestar. Con la movilidad internacional de los flujos de capital bajo control, el Estado-nación era el espacio político relevante para la reproducción tanto del capital como de la mano de obra. La acumulación nacional de capital dependía en gran parte del crecimiento rápido negociado del coste de salarios nacional y de la productividad de los trabajadores nacionales. Tanto los salarios como

---

<sup>202</sup> Por ejemplo, cuando en Francia se votó la primera ley prohibiendo el trabajo infantil y restringiendo el de las mujeres en 1841, no fue por iniciativa de los padres (que se oponían a ello con fuerza) o de los filántropos, sino de los propietarios de los molinos de Mullhouse, porque la esperanza de vida al nacer se había reducido cinco años en los suburbios industriales y los alemanes habían dejado de inmigrar, y por lo tanto había escasez de mano de obra. Entonces se dieron cuenta de que la competencia les impedía emprender acciones colectivas necesarias para los individuos.

los beneficios se exigían para contribuir por la vía de los impuestos al fondo social para la reproducción intergeneracional de mano de obra (salud, educación, seguridad social, pensiones, etc.). Los fondos destinados a la educación se concedían junto a un tipo u otro de planificación con el objetivo de completar una estructura laboral que se anticipaba con años de antelación. Sólo se recurría a la inmigración para servir a unos propósitos específicos a ambos lados de la estructura laboral: los trabajadores altamente cualificados básicamente para la competencia internacional en investigación e innovación (de ahí el primer debate sobre la ganancia de cerebros), los no cualificados para la flexibilidad y la reducción de costes en mercados laborales industriales “secundarios”.

En los años ‘60, momento en el que este patrón demostró ser más eficaz en la promoción de un crecimiento rápido, la teoría del capital humano neoclásico atribuía la mayor parte del crecimiento del Producto Interior Bruto a la inversión en educación formal, y con ello proporcionaba a las organizaciones internacionales su principal argumento a favor de la promoción de una “carrera escolar” financiada por el Estado en los países menos desarrollados. La OCDE, en aquel momento, alababa a la URSS y a Francia por sus sistemas de educación pública financiados por el Estado y planificados a nivel central (OECD, 1962, pp. 58ff.).

Sin embargo, gracias a la “explosión” educativa de los años posteriores, los países no pertenecientes a la OCDE ahora producen más trabajadores con estudios terciarios que los propios países integrantes de dicha organización. Como muchos países no pertenecientes a la OCDE no se han desarrollado al ritmo esperado, ahora existe un excedente de trabajadores con estudios terciarios en el Mundo, listos para ser cazados, pero esta vez por la esfera pública de reproducción no capitalista. Por el lado de la demanda, con un capital globalmente liberalizado, (1) la fuente de trabajadores AC puede ser interceptada en cualquier lado, a través de la migración o *in situ*; (2) no existe una necesidad inmediata de capital para financiar la reproducción; (3) los Estados, que compiten para atraer capital y trabajos productivos, han apostado demasiado por la reducción de impuestos y subsidios a favor de los beneficios y los ingresos elevados, supuestamente para prevenir su emigración. Sus “restricciones” presupuestarias limitan entonces sus capacidades de gasto en educación pública y abren las puertas al desarrollo de una industria de servicios educativos lucrativa y transnacional.

Esto sugiere la construcción de tipologías de las migraciones de cerebros en las que la movilidad geográfica no sería el criterio principal, sino sólo uno de los patrones

posibles de movilidad entre las diferentes esferas de decisión y control del uso productivo y la reproducción de trabajadores altamente cualificados. Si consideramos a la demanda de mano de obra como la causa principal de la movilidad, podemos dibujar una línea tentativa entre:

1. Un sector comercial lucrativo: la circulación de trabajadores altamente cualificados sigue los flujos y estrategias del capital productivo. Por lo tanto puede ser reversible.
2. Un sector no comercial no lucrativo, básicamente comprometido con la reproducción de la mano de obra: la migración de los trabajadores AC es autosostenida siempre que estos servicios no se incorporen a una esfera capitalista, o la fuga tenga motivos políticos.

A partir de ahora, estos criterios podrían ayudarnos a analizar los nuevos desarrollos de la migración AC y a evaluar mejor sus posibles consecuencias e implicaciones políticas. Sin embargo, la reproducción de la fuerza de trabajo AC y su uso productivo ahora están muy vinculados a nivel mundial: el caso específico de la migración de estudiantes (que normalmente no se considera dentro de la controversia de la fuga de cerebros, ver Figura 1) puede por ello contribuir a la dinámica global de las migraciones de cerebros.

#### *Las ocupaciones comerciales lucrativas: migraciones reversibles*

Krugman apuntó en 1991:

A finales del siglo XX, la mayor parte de la fuerza de trabajo se dedica a los servicios más que a la manufactura de productos. Muchos de estos servicios no son comerciales y se limitan a seguir la distribución geográfica de la población productora –seguro que entre los restaurantes de comida rápida, las guarderías y los abogados divorcistas, la desigualdad de los salarios dependiendo de la ubicación es casi nula–.

Algunos servicios, sin embargo, especialmente en el sector financiero, se pueden comerciar. Hartford es la ciudad de los seguros; Chicago, el centro del comercio de futuro; Los Angeles, la capital del entretenimiento, y así sucesivamente. Los ejemplos más espectaculares de ubicación en el mundo de hoy son, de hecho, los servicios más que la manufactura. El transporte de productos no ha bajado de



precio en los últimos 80 años, pero la habilidad para transmitir información ha crecido de forma espectacular, con telecomunicaciones, ordenadores, fibra óptica, etc. (citado de Jensen y Kletzer, 2005, p. 5)

Podría parecer paradójico que el bajo coste de entrega de los servicios más comerciales resultara en una concentración geográfica de su producción, pero esas actividades tienen unos efectos muy aglutinantes que pueden atraer a los cerebros más creativos. Sin embargo, no existen obstáculos técnicos que se opongan a su traslado, por ejemplo, desde Silicon Valley a Bangalore.

La migración “reversible”, aquí, se refiere a los empleos –y por lo tanto al flujo del capital humano– no a la circulación individual de trabajadores altamente cualificados, que pueden ser temporales o permanentes. La dirección, duración e intensidad de esos flujos está altamente vinculada con las estrategias globales de ubicación del capital.

Se puede decir que la migración AC es reversible, primero, cuando después de un período de fuga de profesionales de un sector específico desde el país de origen, las compañías ubicadas en el país de destino deciden trasladar sus actividades directamente al origen. Eso significa que ir en busca de la fuente al extranjero, algo que hasta hace poco se creía exclusivo de las actividades industriales estandarizadas de baja especialización, se puede hacer extensivo a todos los servicios intensivos a nivel de capital humano que sólo dependan de un sistema de comunicación moderno y una fuente de trabajadores baratos con estudios terciarios; por ejemplo: centros de telefonía, servicios financieros y aseguradoras, asesoría, investigación, servicios docentes on-line, etc. Este movimiento, apoyado por leyes locales favorables a la inversión extranjera directa o a las empresas de riesgos compartidos, se está expandiendo con rapidez. Por ejemplo, Microsoft e Intel han establecido cientos de centros de servicios de investigación y desarrollo en Rusia –donde un programador cuesta un 40% menos que en Estados Unidos (Filipov y Barnard, 2000)–, en China y, por supuesto, en la India, donde “puedes conseguir un excelente programador de Java recién salido de la universidad por \$5.000 al año en lugar de los \$60.000 que cuesta aquí”<sup>203</sup>. Se estima que entre 300.000 y 400.000 empleos en el sector de los servicios se han trasladado fuera de los EE.UU. en los últimos tres años, y más de 3 millones podrían seguir el mismo camino en la próxima década (Jensen y Kletzer, 2005). Para el país huésped esto

---

<sup>203</sup>

*New York Times*, 22 de Julio del 2003.

puede ser una bendición a medias: por un lado, puede generar mucho trabajo, consumo e impuestos, pero no promueve necesariamente el crecimiento endógeno. Los subcontratantes locales no se encuentran a menudo en una posición de negociación que les permita sacar un beneficio suficiente para invertir. Las compañías locales se quejan, como en China, de que ya no encuentran trabajadores<sup>204</sup>, y de que los salarios locales aumentan. Y a pesar de que los costes de inversión en el extranjero son bajos, siempre existe el riesgo de que esas instalaciones o esos contratos volátiles se trasladen al poco tiempo a un entorno aún más económico. Una inversión extranjera directa en servicios AC puede generar externalidades de conocimiento para el país huésped, pero esto depende de si la compañía multinacional lo considera un mercado potencial<sup>205</sup>, o si ello entra dentro de sus estrategias competitivas: “Como norma, el mercado laboral interno de las compañías multinacionales se mantiene básicamente impermeable a su entorno local, ya que estas compañías hacen lo que pueden para evitar transferencias no deseadas de tecnología que beneficien a la competencia” (Körner, 2000). En este caso los AC locales empleados directa o indirectamente por la compañía extranjera se podrían considerar no como inmigrantes “inmóviles”, sino como inmigrantes “sobre el terreno” en un enclave extranjero.

“La circulación de cerebros” (Saxenian, 2000, 2002a) se ha presentado como un giro paradigmático en reacción a la “connotación básicamente negativa de la fuga de cerebros como pérdida de recursos vitales por culpa de la migración unidireccional, definitiva y permanente de gente cualificada a países industriales desde los países en vías de desarrollo” (Meyer, 2005). Una parte creciente de la migración AC espacial es a corto plazo, o incluso pendular, para poderse adaptar fácilmente al elemento “fuga/ganancia de cerebros” de la controversia: el retorno a casa de los expatriados altamente cualificados aparece como una transferencia equilibrante de conocimiento tecnológico y organizativo para el país de origen. Sin embargo, no todos los casos de circulación de cerebros encajan en nuestra definición de reversibilidad. El “efecto Diáspora” es uno de ellos, cuando los flujos de capital humano y no humano se trasladan juntos desde el núcleo a los países emergentes. La diáspora afecta básicamente a los emprendedores: el mejor ejemplo documentado es el caso de los emigrantes de

---

<sup>204</sup> Un Diputado del Congreso Nacional Popular de China advierte de la fuga de cerebros después de su entrada en la OMC. [www.china.org.cn](http://www.china.org.cn), Marzo del 2002.

<sup>205</sup> Por ejemplo, cuando una compañía farmacéutica instala un centro de investigación y desarrollo en África, es porque le sale más barato hacer pruebas de medicamentos allí; y esos medicamentos, raras veces sirven para curar enfermedades africanas.

Taiwán hacia el Silicon Valley, quienes, a principios de los años '90, compraron extensas redes sociales y profesionales que unían a los dos países, primero, para respaldar sus proyectos en los EE.UU., y, después, para invertir en su país natal. Ésta es la típica historia de “suma positiva”: los antiguos inmigrantes, a los que ahora llaman “astronautas laborales”, se han convertido en emprendedores transnacionales, que han creado una estructura de flujo de doble dirección de capacidades, tecnología y capital que, gracias al apoyo del gobierno taiwanés, ha propulsado un rápido crecimiento económico (Saxenian, 2002b). Se promueve el empleo local y se controla la emigración permanente.

Este no es el caso de los empleados que cruzan fronteras dentro de una misma compañía. Estas migraciones, “... no son el resultado de los cálculos de optimización de individuos que buscan trabajo, sino que cada vez más son las compañías multinacionales las que deciden reclutar a un experto en un país para combinarlo con otros factores de producción en otros rincones del Mundo” (Körner, 2000). La migración dentro de la misma compañía, cuando va ligada a la ubicación en el extranjero, puede contribuir al regreso individual de antiguos inmigrantes a su hogar<sup>206</sup>, pero este tipo de movilidad es propensa a expandirse. Bajo un número creciente de acuerdos comerciales, las compañías pueden exportar sus servicios libremente gracias a trabajadores que cruzan las fronteras nacionales pero no se consideran inmigrantes. Esto confiere a la mano de obra cualificada la movilidad geográfica, ubicua y viajera de los flujos del capital y de los productos, con consecuencias potenciales aunque todavía desconocidas para el control de los Estados-nación sobre los mercados laborales.

Otra práctica que se está desarrollando en los servicios comerciales es la de los contratos temporales. Oficialmente, los países de destino la promueven con el argumento de que puede reducir el efecto de fuga de cerebros, o convertirlo en una ganancia neta para los países de origen, ya que los emigrantes vuelven a casa con los conocimientos y los contactos profesionales que han adquirido en el extranjero. Sin embargo, el trabajo temporal es ventajoso tanto para las empresas como para los gobiernos de los países de destino. Reduce los costes de reproducción social en el destino (los emigrantes son jóvenes sin familia) y las tensiones sociales inducidas por el

---

<sup>206</sup> De un economista Indio que alerta sobre la creación de un oasis: “...la expansión de las compañías Americanas es uno de los factores principales que influyen en la decisión de un individuo de volver a la India... Los paquetes que ofrecen permiten a la gente volver y continuar con un estilo de vida similar al que tenían en Estados Unidos”.

establecimiento permanente de extranjeros. Para las empresas, los emigrantes temporales son una fuerza de trabajo más flexible, más económica y más fácil de controlar, una especie de mano de obra ligada por contrato. Un ejemplo típico es el sistema del visado H-1B, que permite que un extranjero altamente cualificado, reclutado por una compañía americana, se quede en el país entre tres y seis años<sup>207</sup>, siempre y cuando no exista un candidato americano para el trabajo y no perjudique a ningún empleado americano<sup>208</sup>. Los trabajadores con visado H1-B ganan entre un 20 y un 50% menos que sus equivalentes americanos, y, como su visado caduca al día siguiente de dejar el trabajo, no existe riesgo alguno de abandono para la empresa. Sin embargo, si la migración temporal es reversible, desde el punto de vista del trabajador y de su país natal, se autosostiene como sistema (ver abajo). Para no contradecir a los sindicatos americanos, los visados temporales deberían rellenar huecos específicos de aptitudes (científicas) en el mercado laboral. Pero según un informe de 1997 (un año de boom económico) de la Fundación Científica Nacional, de los 12.5 millones de americanos que contaban con un diploma científico sólo 3.1 millones trabajaban en su especialidad. Los otros se dedicaban a la dirección, el marketing o la administración (lo cual se puede considerar un “derroche” de cerebros). En el año 2000, el Departamento de Comercio registró sólo 190.000 plazas abiertas en el campo y apuntó que si realmente hubiese habido una escasez los salarios habrían aumentado, cosa que no ocurrió. Por otro lado, los bajos sueldos de los trabajos que ocupan los inmigrantes temporales explican la caída en picado de las matriculaciones de los estudiantes americanos en informática (Rubenstein, 2001). Existe por ello una presión acumulativa de las empresas al Congreso para aumentar las cuotas, y este sistema se está extendiendo por los otros países de la OCDE.

#### *Las ocupaciones no comerciales y no lucrativas: las migraciones autosostenidas*

Bajo ciertas condiciones, las migraciones de cerebros directamente controladas por el capital se pueden invertir y/o hacer que se conviertan en externalidades de conocimiento positivas para los países de origen, pero eso es mucho menos probable cuando la

<sup>207</sup> Los trabajadores con visado H-1B no están registrados como inmigrantes en los EE.UU.

<sup>208</sup> Una condición que se puede ignorar cambiando la descripción del trabajo. El empleado A (EE.UU.) es transferido del departamento 1 al departamento 2 de la misma compañía. El departamento 2 despide a A y el departamento 1 recluta a un trabajador con visado H1-B. Además, la legislación local no considera desplazamiento si el trabajador renuncia “voluntariamente”.

migración AC afecta a los servicios no comerciales y lucrativos útiles a la reproducción social de la fuerza de trabajo. Las empresas contribuían por voluntad propia a los gastos sociales (salud, educación, pensiones, etc.) cuando ésta era la condición indispensable para asegurar tanto la labor productiva nacional como la demanda de los productos dentro del capital nacional. Pero ahora, el capital global puede cazar furtivamente su mano de obra y buscar clientes por todo el Mundo. Los territorios nacionales, infranacionales o supranacionales compiten ferozmente unos con otros para atraer los flujos de capital y para ofrecer la combinación imposible de impuestos bajos sobre los beneficios, salarios bajos, mano de obra altamente cualificada, buenos materiales e infraestructura organizativa y administrativa (confróntese los criterios de clasificación de los Informes de Competitividad Mundial [*World Competitiveness Reports*]). Los Estados de Bienestar no pueden resistir esta doble atadura: o reducen los costes de los servicios sociales públicos o los transfieren a los trabajadores, ya sea directamente o a través de los impuestos sobre la renta.

La salud y la educación siguen siendo servicios básicamente no comerciales, ya que requieren una presencia física, en todo el territorio, de doctores, enfermeras y maestras. Son campos con un capital humano muy intensivo, y pocas oportunidades para los beneficios productivos. No es difícil fomentar una “carencia” de especialistas nacionales en estos campos; por ejemplo: “Los Estados Unidos han declarado que en los próximos 15 años harán falta 1 millón de trabajadores en sanidad. Necesitan 200.000 doctores y 800.000 enfermeras. No planean la formación de nuevos profesionales para ser autosuficientes” (Carvel, 2005). También resulta fácil reclutar a candidatos extranjeros en los países menos desarrollados, donde los salarios son una décima parte que en los sueldos pagados en los países de la OCDE<sup>209</sup>. En 2005, el 31% de los médicos del Reino Unido habían sido formados en el extranjero. Una vez comenzado, el éxodo es autosostenible –como si se tratara del juego de las sillas– a medida que las carencias se extienden por la jerarquía de los salarios locales y las condiciones laborales<sup>210</sup>. Por ejemplo:

---

<sup>209</sup> Especialmente en los países africanos con deudas externas, donde la reducción del gasto público y la devaluación, impulsadas por los Programas de Ajuste Estructural (PAE), han recortado los salarios y empeorado las condiciones de trabajo.

<sup>210</sup> La Organización Mundial de la Salud estima que en los países menos desarrollados hacen falta un millón de trabajadores de sanidad si se quieren cumplir los objetivos básicos del milenio en cuestión de salud, como la reducción de la mortalidad infantil y maternal.

El 43% de la cuota anual de 1.200 graduados en medicina de Sudáfrica ha emigrado. La mayoría de esos graduados encontró trabajo solucionando la escasez de médicos en las regiones rurales de Australia, Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. En Sudáfrica desde 1991, el número de enfermeras que dejan el país se ha multiplicado por ocho. La mitad se han ido al Reino Unido. Como resultado de esto, Sudáfrica se ha convertido en una gran fuente de personal médico, que tiene que reclutar el 80% de los médicos rurales en los países vecinos. La “fuga de cerebros” provoca un círculo vicioso en el área. Una enfermera keniana explicaba que la mayoría de sus colegas se habían marchado a trabajar a países del África Austral, como Botswana, Namibia y Zimbabwe –. “Ese fue el comienzo del éxodo – decía –. Desde el África Austral se han ido a los Estados Unidos y a Gran Bretaña porque les ofrecen mejores sueldos y condiciones. Aquí las enfermeras cobran poco, muy poco. El sueldo es de 5.000 chelines al mes (\$70 americanos), y no se puede vivir con este sueldo”.<sup>211</sup>

Jamaica, que exporta un 60% de trabajadores con estudios terciarios, ha recurrido a su propio reclutamiento internacional: “El Gobierno ha traído a trabajadores cualificados de Cuba y ha firmado acuerdos con varios otros gobiernos (como Nigeria, Ghana y la Guayana) para contratar farmacéuticos, enfermeras y médicos. Por desgracia, estos países sufren su propia falta de personal cualificado”<sup>212</sup>. La mayoría de estas migraciones, que antes se daban a nivel individual, están ahora en manos de agencias de reclutamiento que sistematizan el círculo vicioso de la caza furtiva, hasta el punto que, por ejemplo, en Filipinas –el mayor exportador de enfermeras del Mundo– en los últimos cuatro años, 3.500 médicos han abandonado el país para aceptar un trabajo de enfermería en el extranjero (mejor pagado que el trabajo como médico en Filipinas), y unos 5.500 médicos se han matriculado en 45 escuelas de enfermería en cursos especiales para ellos. Mientras tanto el 10% de los 2.500 hospitales de Filipinas han tenido que cerrar en los últimos tres años, básicamente por la pérdida de médicos y enfermeras que se han ido al extranjero<sup>213</sup>.

---

<sup>211</sup> “Brain drain: Europe poaching African healthcare workers”, Africa News, 30 de Noviembre del 2005.

<sup>212</sup> Ver “Centro de Economía Popular”: [www.populareconomics.org/site](http://www.populareconomics.org/site)

<sup>213</sup> Noticias de la BBC, 17 de Junio del 2005.

Otra forma de reducir el gasto público es traspasar los costes a los consumidores de servicios públicos, ya sea directamente o a través de la privatización de dichos servicios. Durante la última década, los costes de la matrícula —especialmente en la educación superior— han aumentado rápidamente—. Las organizaciones internacionales apoyan esta jugada basándose en lo siguiente: (1) si los estudiantes se ven obligados a pagar el coste real de sus estudios, y acaban pidiendo préstamos con ese objetivo, serán más conscientes del rendimiento de su inversión y por lo tanto ajustarán su campo de estudios y la duración de estos a las demandas del mercado laboral; (2) a medida que comiencen a tener en cuenta las demandas del mercado extranjero, se verán lanzados a gastar más para poder conseguir los objetivos de la hipótesis de la “ganancia neta de cerebros” (ver arriba); (3) si emigran después de terminar los estudios, su país de origen no habrá perdido dinero con su educación; los emigrantes se verán obligados a pagar sus deudas financieras. En la práctica, la creciente deuda de los estudiantes genera otro círculo vicioso, pero uno de “empuje”: la emigración se dirige o bien desde los países donde las matrículas son más caras hacia los países que ofrecen mejores salarios en ese campo de estudios<sup>214</sup>, o, con la migración *in situ*, hacia trabajos mejor pagados en otros campos (“derroche” de cerebros) o en el sector privado<sup>215</sup>. La inmigración tiende a reducir los salarios del campo en cuestión (como se ha argumentado en el caso de los visados H-1B) y por eso el proceso de “cadena de cerebros” es acumulativo.

### *El caso de la migración estudiantil*

El Banco Mundial en su informe de 2006 ignora a los inmigrantes menores de 25 años, para poder excluir a los estudiantes como no trabajadores. Eso no significa que los estudiantes inmigrantes no sean un tema candente de debate, pero hasta ahora se les había considerado del mismo modo que a los turistas, esto es, como consumidores de

---

<sup>214</sup> La emigración AC desde Australia se ha doblado entre 1995 y el 2000, compensada por un flujo de inmigrantes de Nueva Zelanda. Según el Consejo de las Asociaciones Australianas de Postgraduados [*Council of Australian Postgraduate Associations*], la huída se debe al aumento de las matrículas en Australia, y la entrada, al aumento aún mayor de las matrículas en Nueva Zelanda (“Student debt behind brain drain”, *Herald Sun*, 25 de Marzo del 2003).

<sup>215</sup> En los Estados Unidos resulta difícil encontrar candidatos a puestos de juez, abogados de oficio y fiscales. Desde 1985 las matrículas de las facultades de derecho se han triplicado y, en algunos casos, cuadruplicado, mientras que los salarios públicos ni si quiera se han doblado. Un licenciado que deja la facultad con una deuda de \$70.000 no tiene la opción de coger un empleo público con un salario de \$26.000, cuando los abogados novatos en las grandes firmas ganan hasta \$125.000 al año (Glater, 2003).

servicios: una fuente de ingresos muy disputada por las universidades y los balances de pago<sup>216</sup>. Sin embargo, no podemos ignorar la migración de estudiantes dentro del análisis de la migración de cerebros:

5. Los estudiantes pueden ser productores muy valorados en la economía del conocimiento. Después del 11 de septiembre y con la implantación de una política más estricta de visado en los EE.UU., las universidades americanas se quejaron de que estaban perdiendo no sólo matrículas, sino una parte esencial de sus facultades: “Cualquier demora en los visados causaría estragos en las universidades, que dependen en gran medida de los estudiantes y los catedráticos internacionales para la enseñanza y la investigación” (Schemo, 2001). Los estudiantes extranjeros de doctorado y los post-doc (entre un 47 y un 80% de los doctorados americanos se otorgan a estudiantes nacidos en el extranjero) financian, a bajo coste, gran parte de estas actividades: “Por cada 100 estudiantes que consiguen un doctorado americano en ingeniería o física, los Estados Unidos ganan 62 peticiones de patentes”<sup>217</sup>.
6. Las políticas de educación nacional cada vez están más vinculadas con las estrategias migratorias de estudiantes y trabajadores altamente cualificados. Utilizando la metáfora industrial de la planificación educativa, podemos identificar por lo menos tres tipos de estrategias: (1) conversión en el origen de una materia prima local con el objetivo de exportar un producto con valor añadido (por ejemplo, las Filipinas, que ahora exporta enfermeras en lugar de sirvientas); (2) la transformación local de una materia prima importada en vistas a su reexportación (por ejemplo, en Nueva Zelanda, los estudiantes del Sureste Asiático contribuyen en un 5% a la exportación del país); (3) transformación de una materia prima importada en vistas a la importación del producto final (por ejemplo, los EE.UU.)
7. La educación terciaria está pasando por un proceso de reestructuración global, como industria competitiva transnacional. Por eso cabe esperar que su estrategia siga los pasos de cualquier industria de servicios comerciables, combinando servicios *in situ* con la inmigración temporal (dependiendo de los efectos de la aglomeración de cerebros en universidades prestigiosas y la posible personalización de las

---

<sup>216</sup> En los Estados Unidos, los 550.000 estudiantes extranjeros de 2001 (3,4% de los estudiantes) pagaron un 7,9% de las matrículas totales (Schemo, 2001). Los 569.039 estudiantes extranjeros del 2004 contribuyeron con 13,3 billones de dólares a la economía de EE.UU. (*New York Times*, 3 de diciembre de 2005).

<sup>217</sup> “Imported brains”, *New York Times*, 3 de diciembre del 2005.



actividades), abriendo sucursales en el extranjero, franquicias y sociedades de riesgos compartidos, proporcionando migraciones internas, circulación de cerebros mediante diásporas y redes de comunicación, servicios online con centralistas, etc. Al menos esta parte de la reproducción de la fuerza de trabajo se dirige hacia el modelo de migración de cerebros comerciable lucrativo.

8. La competitividad feroz en educación moldea su organización y contenido para que esté en la línea de los requisitos de capital humano (Vinokur, 2005). Esto, combinado con el movimiento hacia la generalización de la financiación individual privada de los servicios educativos, podría llevar al desarrollo de fuerzas cerebrales tan móviles como el capital y separadas de sus países de origen, con consecuencias sobre la desigualdad de ingresos (los menos capacitado se quedan inmóviles) y sobre el tejido social y político de la sociedad (una élite local que emigra se convierte en una mera fuerza de trabajo).

### **Conclusión: de vuelta a la controversia sobre la fuga de cerebros**

El debate sobre “quién gana, quién pierde y cuánto”, además de no tener solución –ni analítica ni empírica– nos lleva a recomendaciones políticas inaplicables. Lo que es peor, el estancamiento en el que se encuentra el debate le impide observar las consecuencias dinámicas de la caza furtiva, un juego de poder vertical que consiste en transferir los costes y los riesgos a los menos poderosos.

Weisbrod (1964) propuso un primer enfoque dinámico en el caso del gasto público en educación. Consideremos un flujo externo neto de cerebros entre el país A y el país B, como factor externo, negativo para A (salida), positivo para B (entrada). *Ceteris paribus*, a falta de remesas o de compensación, B tenderá a reducir su gasto en educación (ya hemos visto que ni el Reino Unido ni los EE.UU. tienen la intención de formar a los trabajadores sanitarios que necesitan), y A también, con la idea de que es una pérdida de dinero financiar a estudiantes que acabarán marchándose a otro sitio, llevándose los beneficios económicos y sociales a otro Estado. Los gastos añadidos de A y B serán inferiores al nivel óptimo para (A+B) en total y se reducirán de forma acumulativa. Este efecto está documentado por el debate sobre la fuga de cerebros en los Estados Unidos, donde el gasto público educativo está descentralizado a cargo de cada Estado: los Estados exportadores de informáticos han reducido su financiación de los estudios terciarios (Wisconsin), o tratan de convencer a los graduados para que se

queden con incentivos monetarios o fiscales (Dakota del Norte, Pennsylvania), pero sin resultado. Como ya se ha dicho en este debate, "... la fuga de cerebros es un síntoma de un problema de desarrollo económico. No es el problema en sí" (Wirtz, 2003). Si los pequeños países menos desarrollados que pierden cada año más de la mitad de sus licenciados siguen gastando en educación, es porque esperan algo a cambio, pero también es por la gran y creciente disparidad de salarios y por lo tanto, por la presión ciudadana. Pero ¿cuánto tiempo serán capaces de mantener este sistema, si, como se ha dicho, el éxodo pone en peligro su propia capacidad (maestros, trabajadores en sanidad, financiación pública) para reproducir las existencias?

La solución más extendida al problema consiste en transferir tanto los costes como los riesgos al nivel más bajo de decisión: los estudiantes<sup>218</sup>. Este movimiento es demasiado reciente como para evaluar sus consecuencias económicas. Sin embargo, las pruebas anecdóticas apoyan a la razón lógica. Las matrículas altas y las deudas fuertes entrañan tal riesgo que la demanda de educación podría pasar a polarizarse entre aquellos que dejan los estudios pronto porque no cuentan con capital social ni económico –la mayoría–, y el esfuerzo cada vez mayor de los demás a la hora de buscar las mejores señales en el mercado laboral internacional altamente competitivo. Una mayor movilidad, tanto hacia el extranjero como *in situ*, de los endeudados, dejaría para los inmigrantes esos trabajos devaluados no comerciables no lucrativos y los pondría al servicio de la clase media titulada de las democracias modernas para poder asegurar su reproducción. El "efecto tijera" de los crecientes costes de reproducción (educación, salud, pensiones) y la reducción de las ganancias relativas de aquellos trabajadores podrían llevarnos a un descenso general de la demanda de educación. Finalmente, tanto los países menos desarrollados como los más desarrollados podrían encontrarse con un agotamiento de las existencias de cerebros, en un momento en el que el nuevo régimen de capital acumulativo exige una "sociedad del conocimiento", esto es, no sólo la suma de trabajadores altamente cualificados, sino también la cohesión social y el capital social necesario para la competición global.

---

<sup>218</sup> La OCDE recomienda a los países menos desarrollados que transfieran todo el gasto público de la educación secundaria y terciaria a la primaria.

Está en la naturaleza del desarrollo capitalista exteriorizar esos costes, tanto y durante tanto tiempo como sea posible, hacia un entorno no capitalista. El excedente de cerebros actual es producto de un sistema de reproducción público no capitalista. Si se destruye este sistema, igual que los métodos precapitalistas de reproducción humana, la caza furtiva de cerebros será posible –igual que la caza furtiva del entorno biológico y físico– pero con un límite. Históricamente, sólo conocemos una solución intergeneracional sostenible a largo plazo: interiorizar (repatriar) los costes de reproducción de la mano de obra en la esfera capitalista. En el caso de los cerebros, Weisbrod (1964) ya sugirió una solución durante la primera controversia acerca de la fuga de cerebros: interiorizar la educación pública financiada a nivel (A+B). Dentro de la fiebre actual por la competencia a corto plazo, esta solución tan simple no entra en los planes de nadie. Mientras tanto, la controversia sobre la fuga de cerebros cumple una función que le va bien a todos: disfraza como un conflicto entre países y poblaciones lo que fundamentalmente es un conflicto entre el capital y la mano de obra.

### **Bibliografía**

- Beine, M., Docquier, F. and Rapoport, H. (2002) “Brain drain and LDC’s growth: winners and losers”. Center for Research on Economic Development and Policy Reform. Working paper Nn.º 129, Stanford University, CA.
- Carrington, W., J. and Detragiache, E. (1998) “How big is the brain drain?” IMF Working Paper N.º 98.
- (1999) “How extensive is the brain drain?”, *Finance & Development*: June.
- Carvel, J. (2005) “Recruitment is like rape of poor countries, says BMA chief”, *The Guardian* 28: June.
- Commander, S., Kangasniemi, M. and Winters, A., L. (2004) “The brain drain: a review of theory and facts”, *Brussels Economic Review* 47 (1).
- Docquier, F. and Marfouk, A. (2006) “International migration by education attainment. 1990–2000”, in: C. Ozden and M. Schiff (eds.) *International migration, remittances and the brain drain*. Washington, DC, World Bank & Palgrave Macmillan.
- Filipov, D. and Barnard, A. (2000) “The reversal of Russia’s brain drain. US tech companies turn to offshore programmers”, *The Boston Globe* 5: May.
- Glater, J., D. (2003) “High tuition debts and low pay drain public interest in law”, *New York Times* 12: September.

- Grubel, H., B. and Scott, A., D. (1966) "The international flow of human capital", *American Economic Review* 56 (3): 268-274.
- Jensen, B., J. and Kletzer, L., G. (2005) "Tradable services: understanding the scope and impact of services offshoring". Institute for International Economics. Working paper series WP 05-9, Washington, DC, September.
- Johnson, H., G. (1968) "Le point de vue cosmopolite", in: W. Adams and H. Rieben (eds.) *L'exode des cerveaux*. Centre de Recherches Européennes. Lausanne, Payot, pp. 79-95.
- Körner, H. (2000) "Pays en développement: la 'fuite des cerveaux' continue", *Problèmes Économiques* 15-22: March.
- Meyer, J.-B. (2005) "Policy implications of the brain drain's changing face", *Science and Development Network Policy Briefs* (SciDevNet): 20 November.
- Moulier-Boutang, Y. (1998) *De l'esclavage au salariat: économie historique du salariat bridé*. Paris, PUF.
- OECD (1962) *Politiques de croissance économique et d'investissement dans l'enseignement*. Conférence de Washington, Oct. 1961 (Paris, OECD).
- Ozden, C. and Schiff, M. (eds.) (2006) *International migration, remittances and the brain drain*. Washington, DC, World Bank and Palgrave Macmillan.
- Petty, W. (1672) "The political economy of Ireland", in: C. H. Hull (ed.) (1899) *Economic writings of Sir. William Petty*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rubenstein, E., S. (2001) *Reverse brain drain*. Hudson Institute. Working Paper. Available online at:  
[www.zazona.com/ShameH1B/Library/Archives/ReverseBrainDrain.Htm](http://www.zazona.com/ShameH1B/Library/Archives/ReverseBrainDrain.Htm).
- Saxenian, A., L. (2000) "Bangalore boom: from brain drain to brain circulation?", in: K. Kenniston and D. Kumar (eds) *Bridging the digital divide: lessons from India*. Bangalore, National Institute of Advanced Studies.
- . (2002a) "Brain circulation: how high-skill immigration makes everyone better off", *The Brookings Review* 20 (1).
- . (2002b) *Local and global networks of immigrant professionals in Silicon Valley*. Berkeley, CA, Public Policy Institute of California.
- Schemo, D., J. (2001) "Universities persuade senator to drop plan to limit visas", *New York Times* 18: November.
- Schiff, M. (2005) "Brain gain: claims about its size and impact on welfare and growth are greatly exaggerated", in: C. Ozden and M. Schiff (eds) *International*

*migration, remittances and the brain drain*. Washington, DC, World Bank and Palgrave Macmillan).

Stark, O. (2002) “The economics of the brain drain turned on its head”. Discussion Papers on Development Policy. University of Vienna and University of Bonn.

Sullivan, J. (2005) “Poaching the best talent worldwide: tools and approaches ranging from aggressive to passive”, *Journal of Corporate Recruiting Leadership* 21: November.

UNDP (2001) *Human development report 2001*. Oxford, Oxford University Press.

Vinokur, A. (ed.) (2005) “Pouvoirs et mesure en éducation”, *Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs*, Special Issue, N.° 1: June.

Weisbrod, B. (1964) *External benefits of public education: an economic analysis*. Princeton, Princeton University Industrial Relations Section.

Wirtz, R., A. (2003) “Plugging the brain drain”, *Fedgazette*. Federal Reserve Bank of Minneapolis: January.

Wong, K.-Y. and Yip, C., K. (1998) “Education, economic growth and brain drain”. Paper presented at the workshop on *Economic Growth in Open Economies* Hong Kong: January.

## DATOS DE LOS AUTORES Y AUTORAS

**Xavier Bonal** es licenciado en C.C. Económicas y Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es profesor del Departamento de Sociología de la misma Universidad y miembro fundador del grupo de investigación Seminario de Análisis de Políticas Sociales (SAPS).

**Phillip Brown** es catedrático de Investigación Social y Educativa de la Universidad de Wales, Cardiff.

**Roger Dale** es investigador de la Universidad de Bristol y Catedrático en la Universidad de Auckland. Es el coordinador académico de la red temática GENIE (*Globalisation and Europeanisation Network in Education*) y es co-fundador de la revista *Globalisation, Societies and Education*.

**Andy Green** es catedrático de Educación Comparada del *Institute of Education* de la Universidad de Londres.

**Miriam Henry** es profesora de la Escuela de Estudios Lingüísticos y Culturales de la Universidad Tecnológica de Queensland.

**Stephen P. Heyneman** es catedrático de Política Educativa Internacional en la Universidad de Vanderbilt (Nashville, Tennessee). En el pasado trabajó en el Banco Mundial, asumiendo diferentes responsabilidades en el área de educación.

**Anja Jakobi** es Doctora en Sociología por la Universidad de Bielefeld. Participa en el proyecto “Internacionalización de Políticas Educativas” en el Centro de Investigación “Transformaciones del Estado” de la Universidad de Bremen.

**Hugh Lauder.** Es catedrático de Educación y Política Económica en el Departamento de Educación de la Universidad de Bath. Es editor del *Journal of Education and Work*.

**Bob Lingard** es catedrático de Sociología de la Educación en la Escuela de Educación de la Universidad de Sheffield.

**Kerstin Martens** es Doctora por el European University Institute de Florencia. Es profesora de Ciencias Sociales y dirige el proyecto “Internacionalización de Políticas Educativas” en el Centro de Investigación “Transformaciones del Estado” de la Universidad de Bremen.

**Fazal Rizvi** es catedrático de Educación del Departamento de Estudios de Política Educativa de la Universidad de Illinois (Urbana-Champaign).

**Susan Robertson** es catedrática de Sociología de la Educación en la Graduate School of Education de la Universidad de Bristol, donde fundó el Centro *Globalisation, Education and Societies*, junto a Roger Dale, la revista *Globalisation, Societies and Education*.

**Boaventura de Sousa Santos** es Catedrático de Sociología en la Escuela de Económicas de la Universidad de Coimbra, donde dirige el Centro de Estudios Sociales y el Centro de Documentación de la evolución desde 1974. También es catedrático eminente en Leyes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin-Madison.

**Aina Tarabini-Castellani**. Es profesora ayudante del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona y miembro del grupo de investigación Seminario de Análisis de Políticas Sociales (SAPS) de la Universidad Autónoma de Barcelona.

**Sandra Taylor** es profesora asociada en la Escuela de Estudios Lingüísticos y Culturales de la Universidad Tecnológica de Queensland.

**Antoni Verger** es miembro del grupo de investigación SAPS-UAB y colaborador del Observatorio de la Deuda en la Globalización. Desde junio de 2007 es profesor del AMIDST (*Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies*) de la Universidad de Amsterdam.

**Annie Vinokur** es Catedrática de Economía en la Universidad de París X. Sus áreas de estudio son la economía de la educación y las políticas de desarrollo. Es miembro de la *Global and Development Network*. Ha participado en misiones de organismos internacionales como la OCDE y la UNESCO.