

# **Globalización, gobierno y transferencia de políticas públicas. El caso de la educación superior en México**

**Pedro Flores Crespo**  
**Universidad de York**

**Salvador Ruiz de Chávez**  
**Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval)**  
**México**

## **Resumen**

La globalización impacta significativamente sobre las formas de gobierno las cuales, a su vez, crean una nueva institucionalidad que sirve de base para la transferencia de políticas públicas. En este artículo se utiliza el Marco de la Transferencia de Políticas para analizar el caso de la educación superior en México, y se sostiene que históricamente el sistema universitario mexicano ha usado de manera recurrente la experiencia externa para la elaboración de sus propias estrategias en materia educativa. Asimismo, se destaca que: (1) el análisis general sobre la adopción o copia de políticas educativas en México se ha centrado básicamente en el papel que desempeñan algunos organismos internacionales lo que genera una visión limitada de la transferencia de políticas; (2) es difícil identificar qué objetos se están realmente transfiriendo de estos organismos a la agenda educativa nacional y, por lo tanto, (3) validar la existencia de una transferencia de políticas educativas es un proceso complicado y abierto a cuestionamientos de tipo metodológico. Por lo tanto, se sugiere la realización de estudios futuros con el propósito de comprender mejor la adopción o copia de políticas educativas en México.

## **Abstract**

Globalization and governance pave the way for the occurrence of policy transfer processes. This article shows that higher education policy in Mexico has been historically influenced by foreign educational models. By using the Policy Transfer Framework, this article also makes three claims: (1) the academic debate has been generally focused on the role of specific international organizations, so a limited perspective about the policy transfer approach emerges; (2) the process of identifying what objects are being transferred to Mexican educational agenda is blurred, and thus, (3) as a consequence of methodological weaknesses, it is difficult to validate whether or not policy transfer processes are taking place in this Latin American country. Therefore, further research needs to be done in order to broaden the understanding of the policy transfer processes in Mexico.

## **Introducción**

La copia o adopción de políticas de educación superior de un contexto a otro ha sido un tema de

recurrente polémica y debate. Mientras que para algunos académicos la reforma universitaria mexicana de la década pasada respondía a “los imperativos externos” (Marín, 1998:19), el gobierno se abocaba a modernizar la educación de acuerdo con la nueva realidad global. La modernización educativa, se decía, era “inevitable y necesaria” (PME, 1989:iii). Esta divergencia muestra una amplia diversidad de puntos de vista que han ligado, por una parte, el surgimiento de la globalización, la reducción de las funciones del Estado y la poderosa influencia de organismos internacionales con la reformulación de la agenda educativa en países como México. Sin embargo, a pesar del análisis crítico que han realizado diversos académicos (Marín, 1998; Coraggio, 1998; Latapí Sarre, 1998; 2000a, 2000b; Alcántara, 2000; Rodríguez y Alcántara, 2001; González Casanova, 2001), aún existe una visión limitada de la transferencia de políticas educativas en México. El propósito de este artículo es ampliar la comprensión de estos procesos de adopción de acciones encaminadas a reformar la educación superior. En la primera parte se estudia la globalización como un fenómeno que presenta ciertas características que promueven la interacción entre actores e instituciones y que, a su vez, facilita el ambiente para que se den transferencias de política de un contexto a otro. Este fenómeno mundial también ha transformado significativamente el papel del Estado-nación como unidad predominante de forma de gobierno. Por esta razón, la segunda parte analiza la recomposición del Estado según varios autores y se subraya el surgimiento de una nueva institucionalidad global con actores que interactúan en un ambiente de creciente complejidad. En la tercera parte, se explica el enfoque de la transferencia de políticas, y su relación con la globalización y con los distintos elementos que la componen. A pesar de la utilidad que este esquema analítico provee, su perspectiva teórica ignora en cierto grado la realidad de los países pobres, por lo que habría que extender esta visión con mayores estudios. Para ello, se propone una clasificación de los organismos internacionales con base en sus características particulares, medios de influencia o presión y los destinatarios de sus acciones.

En la cuarta y última parte se presenta el caso de las políticas educativas a nivel superior en México, y se hace un repaso histórico de la correspondiente política educativa, lo que muestra que el sistema universitario mexicano ha estado influido y, por lo tanto, ha también adoptado elementos de sistemas académicos extranjeros. Sigue a este análisis, el estudio de la supuesta transferencia de política educativa en este país, haciéndose tres observaciones: 1. El análisis general se ha centrado primordialmente en el papel y en los medios de presión que utilizan los organismos internacionales para influir en la agenda educativa nacional; 2. Es difícil identificar los objetos tangibles e intangibles que realmente se están transfiriendo a la agenda educativa mexicana; y 3. Validar la existencia de un proceso de transferencia de política educativa en México es un ejercicio complicado y está abierto a diversos cuestionamientos. Al comparar algunos documentos de política educativa a nivel superior de México con los informes de dos organismos internacionales (el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación, CIDE y la Organización para la Cooperación para el Desarrollo Económico, OCDE), se sostiene que, varios años antes, las autoridades mexicanas ya habían planteado acciones muy similares a las que el CIDE y la OCDE sugirieron en su momento para resolver los problemas de la educación universitaria en México.

Al no haber, por un lado, una clara evidencia de que México copia la política educativa de algunos organismos internacionales durante determinado periodo y, por otro, saber que existen coincidencias entre programas nacionales e informes internacionales, surge entonces la pregunta, ¿cómo se producen estas convergencias? Si se asegura que son las macroestructuras (globalización, sistemas económicos, etc.) las que imponen estos cambios y los hacedores de política aprenden de ellos y los copian, entonces se asume que existe un ejercicio consciente y voluntario para copiar o emular una política. Si es así, ¿qué papel desempeñan, entonces, los organismos internacionales? Estas instituciones, junto con sus variados mecanismos de presión e influencia, son una parte clave (pero no exclusiva) para copiar o emular determinadas políticas dentro de un ambiente de creciente

complejidad; por ello, es necesario ampliar la comprensión de la transferencia de políticas educativas con estudios futuros.

## **I. Lo nuevo del fenómeno globalizador. Un acercamiento al escenario de la complejidad**

Varios autores coinciden en señalar que la globalización no es un fenómeno nuevo, aunque el proceso de interacción mundial actual sí tiene algunas variantes características de la época. (Note 1) Por ejemplo, el Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas (PDNU, 1999) sostiene que la globalización de este tiempo recuerda a la de los siglos XVI y XIX, sólo que ahora existen “nuevos mercados”, ligados globalmente; “nuevas herramientas” como internet y los teléfonos celulares. El PDNU también observa que existen “nuevos actores” como la Organización Mundial de Comercio (OMC) que tienen autoridad sobre los gobiernos nacionales; las transnacionales con un poder económico mayor al de muchos estados, las redes globales de organizaciones no gubernamentales y otros grupos que trascienden las fronteras. Además, ahora hay “nuevas reglas” como los acuerdos multilaterales de comercio, servicios y propiedad intelectual que están avalados por fuertes mecanismos de coacción. Todo esto, según el PDNU, forma un complejo de mayores restricciones para los gobiernos que cuentan con un reducido margen de maniobra para el desarrollo de políticas nacionales.

Por su parte, *The Economist* argumenta que la integración económica que se vive actualmente tiene sus antecedentes en siglos pasados, por lo que “la muy difundida idea de la globalización de estos días es un regreso a tendencias pasadas” (1999:5). Según *The Economist*, cincuenta años antes de la primera guerra mundial existieron flujos de mercancías, capital y personas que cruzaban la fronteras de los distintos países. Sin embargo, este proceso se interrumpió abruptamente para dar paso al proteccionismo y a las restricciones del movimiento del capital. Indagando sobre cuál será el futuro de la globalización, *The Economist* se pregunta si este proceso podría ser revertido al igual que otras tendencias. La conclusión a la que llega el semanario inglés es que será muy difícil que esto ocurra pues, por ejemplo, los tratados de libre comercio actuales se elaboran sobre bases institucionales más firmes que en el pasado. Mientras en otro tiempo, el libre comercio se formalizaba mediante tratados bilaterales; ahora se hace a través instituciones multilaterales como la OMC (*The Economist* 1999).

Como puede observarse, tanto el PDNU como *The Economist* coinciden en señalar que la globalización no es un fenómeno nuevo, lo que parece característico de esta época es que ahora existe una nueva institucionalidad que sustenta este proceso. Según el PDNU, los intereses económicos ahora se mueven a través de un amplio espectro de diversos actores que toman acuerdos y que pueden ejercer influencia sobre los gobiernos nacionales. Este escenario no deja de ser complejo, por ende, es inevitable pensar en la nueva reorganización de los sistemas de gobierno en estos tiempos. La globalización, sostiene Cerny, “desafía profundamente las existentes estructuras socioculturales y políticas” (1999:190). Por esta razón, interesa analizar cómo ha cambiado la forma de gobernar, específicamente, cómo se ha transformado la función del Estado-nación dentro de la globalización.

## **II. Gobierno y globalización. Pasos hacia una nueva institucionalidad**

En el contexto globalizador actual, el Estado - como unidad predominante de forma de gobierno – y sus funciones han sido analizadas bajo diferentes perspectivas.

Por una parte, están aquellos académicos que ven al Estado-nación como el “actor por excelencia” (Marín. 1998) mientras que otros encuadran el papel del Estado dentro de la perspectiva de la

dependencia. Por ejemplo, para Torres y Puiggrós, “el estado que promueve la modernización de la economía y de la política sigue siendo un estado capitalista de desarrollo dependiente” (1998:4). Con esta perspectiva, Inés Castro agrega que, bajo el “neoliberalismo”, el estado “ya no es visualizado como el instrumento idóneo para superar las diferencias sociales” (1997:195). José Luis Coraggio relaciona al Estado, con la función de poderosos organismos financieros como el Banco Mundial (BM), asegura que este organismo se convirtió en el “Caballo de Troya” del ajuste estructural, de la redefinición del papel del mercado y del Estado en el campo de las políticas sociales y agrega: “En las prácticas de esos organismos es evidente un claro interés estratégico asociado al paradigma neoliberal que comparten: restituir al mercado el lugar que tenía antes de estas décadas de estatismo.” (Coraggio, 1998:50-51)

Por su parte, González Casanova afirma que el poder del sector privado actuó como fuerza para dismantelar o debilitar al sector público de los países comunistas, de los estados benefactores socialdemócratas y de los estados populistas” (2001:22). Algunos autores como Castro, Coraggio y González Casanova coinciden en que existe una reducción del papel de los estados-nación dentro del nuevo escenario mundial; sin embargo, cada uno menciona causas diferentes que podrían explicar el “ahuecamiento” (Note 2) estatal. Mientras Castro apunta que el “neoliberalismo” es el responsable de la reconfiguración del estado, Coraggio subraya el “interés estratégico” de los organismos financieros en los actuales cambio estatales y, González Casanova defiende la tesis de que existe un “empresariado corporativo de las potencias hegemónicas” para apuntalar la política “macro cultural y macroeconómica de reestructuración nacional-global” (2001:24).

Así, la modernización, la dependencia, el “neoliberalismo”, el ilimitado poder de los organismos internacionales y demás fuerzas parecen ser elementos que algunos académicos usan para explicar la reconfiguración del Estado dentro de la globalización. Los puntos de vista de estos académicos difieren, en cierto grado de los de otros estudiosos, por ejemplo, politólogos como Rhodes (1997) aseveran que desde hace quince años han surgido términos para reformar el sector público, tales como *governance* (Note 3) que sustituye al término *government* y explica las características del *governance*, diciendo que dentro de este “sistema gubernamental” existe una interdependencia de organizaciones y que el *governance* es más amplio que el gobierno e incluye actores no estatales. Asimismo, hace hincapié en que las fronteras entre el sector público, el sector privado y el voluntario son menos visibles porque han cambiado las fronteras del Estado mismo (Rhodes, 1997:53). Otra característica que menciona Rhodes es la continua interacción entre los miembros de las redes de política pública, (Note 4) causada por la necesidad de intercambiar recursos y negociar intereses comunes, y que debe basarse en la confianza y en la regulación que comparten los participantes de las redes. La última característica es el grado de autonomía con respecto al Estado o sea que las redes de política no tienen responsabilidad con respecto al Estado, pues éstas son autoorganizativas; aunque el Estado puede controlarlas de manera “imperfecta” e “indirecta” (Rhodes, 1997:53). Es importante notar que, para Rhodes, gobernar se asemeja a un juego que tiende a ser “entre iguales”, es decir, con actores con intereses similares, aunque sus características varíen. Asimismo, se advierte que en el *governance* puede haber interdependencia e intercambio, pero también hay reglas. Pueden existir intereses comunes al igual que confianza y, aún más importante, puede haber autonomía de estas redes con respecto al Estado, aunque también hay control.

Llama la atención que desde la perspectiva de Rhodes no se otorgue un peso preponderante a los organismos internacionales como parte de las redes de política. Además, llama la atención que en su libro *Understanding Governance*, Rhodes (1997) no utilice el término “neoliberal” para referirse a la privatización o a la competencia. Estas políticas, subraya, son “distintivas” del Partido Conservador Británico.

En otro tenor y, tratando de visualizar el fenómeno de la globalización en una dimensión más amplia, con respecto al *governance*, Cerny piensa que la globalización impacta sobre el *governance* “modificando las estructuras en donde se desarrollan sus procesos y sus mecanismos” (1999: 188).

Este autor sostiene también que se modifican condiciones o parámetros que afectan la posible combinación de la jerarquía, el mercado y las redes y esto puede ser, según Cerny, dentro de las estructuras socioculturales, de la producción económica y del consumo, así como en los procesos políticos e institucionales (1999). Cerny provee una visión holística de la forma en que la globalización tiende a transformar los sistemas de poder, el cual “inevitablemente” se hará más difuso y permeará una estructura “compleja y prismática” de fuerzas socioeconómicas y niveles de *governance* (1999:190). Dentro de esta visión integral de fuerzas exógenas y poder, añade que: “El mundo está ahora más inmiscuido en un proceso de globalización compleja y lo más urgente, dentro de una agenda de investigación tanto en relaciones internacionales como en ciencia política, no sólo en el corto sino también en el largo plazo es identificar las numerosas dimensiones de este proceso complejo y evaluar las estructuras de las intersecciones e interacciones entre ellas.” (Cerny 1999:209).

Según Cerny, el sistema estatal han sido visto como formas de gobierno en el nivel macrosocial; no obstante, su coexistencia con otras formas de gobierno a nivel microsociales, mesosociales, transnacionales e internacionales, y es la globalización la que promueve el surgimiento y cristalización de nuevas formas de gobierno (*governance*). Esta visión parece diferir de aquella que postula al Estado-nación como el “actor por excelencia” (Marín, 1998).

Otro autor importante que habla de la recomposición de los estados-nación y sus funciones es Anthony Giddens, quien sostiene que la globalización, en lo que él mismo ha llamado la tercera vía, “conlleva una necesidad de más gobierno y no menos” y agrega que: “Aunque el gobierno ya no puede ser simplemente nacional. Tiene que haber un gobierno local y regional fuerte, pero hay que explorar también formas de gobierno transnacional (en El País, 25/07/99) (Note 5) .

Como puede observarse, los centros de poder e influencia política se han cambiado a consecuencia de la globalización y seguramente bajo este escenario la toma de decisiones será más compleja de lo que sucedía cuando el Estado era el “actor por excelencia” (usando las palabras de Marín). En congruencia con este punto, Mundy y Murphy (2001) observan que aparte del extremo poder de los organismos financieros, están apareciendo nuevos actores internacionales no gubernamentales, tales como las Redes Defensoras Transnacionales (*Transnational Advocacy Networks, TANs*) o los Movimientos Sociales Transnacionales (*Transnational Social Movements, TSMs*) que tienen repercusiones sobre el desarrollo del sistema político mundial y que representan una “nueva clase de activismo no gubernamental” (Mundy y Murphy 2001:88). Según estos autores, actualmente, estas redes están al margen del poder estatal, toda vez que ya no dependen de los recursos proveídos por los estados-nación. Es importante tomar en cuenta que la independencia que estas redes pudiesen tener se deriva de una transformación en las funciones del Estado. Esta reducción podría, hasta cierto punto, crear espacios de mayor libertad para la actuación de algunas fuerzas contestatarias.

Hasta aquí, se ha analizado que el papel que desempeña el Estado en el diseño e implementación de políticas sociales se ha reducido considerablemente y que una nueva institucionalización global está generando un intrincado ambiente de intereses y actores que crean relaciones de intercambio, conflicto, “resistencia” y “acomodo” (Note 6) cada vez más complejas. Esta complejidad parece interpretarse desde dos perspectivas. Mientras algunos autores como González Casanova hablan de “debilitamiento y desmantelamiento” del sector público; Rhodes dice que hubo una “reforma” de este tipo de servicios: cuando Cerny subraya que el Estado interactúa en diversos niveles de gobierno.

Marín considera al Estado-nación como “actor por excelencia”. En tanto González Casanova piensa que se inició una “reforma neoliberal y privatizadora de la educación superior en México”, Rhodes dice que la privatización y la competencia son acciones conservadoras. (Note 7)

Bajo estas dos perspectivas, no sería ilógico esperar que la interpretación de algún proceso de adopción de políticas públicas de una institución o de un país extranjero a otro sea diversa. Ambas formas de estudiar la realidad podrían ser capturadas dentro de un esquema analítico que ofrezca explicaciones más sólidas acerca de la adopción, copia o influencia externa que pudieran ejercer ciertas instituciones o países sobre la política pública de otras naciones. Por ello, el enfoque de la transferencia de políticas podría ser una alternativa en este sentido; por lo que, a continuación, se explicarán algunos de sus elementos sustantivos.

### **III. El enfoque de la transferencia de políticas**

#### **A. Relación entre globalización y transferencia de políticas**

En párrafos previos se anotó que la globalización ha modificado el papel del gobierno y que una institucionalidad a escala mundial está emergiendo; por lo que también puede pensarse que la transferencia de políticas (TP) se convierta, como señala Common, en una “manifestación cada vez más visible” (2001:5). De hecho, Evans (1999) opina que hay tres razones por las cuales ha habido un creciente interés en el estudio de la transferencia de políticas públicas. Primero, a consecuencia de los procesos de globalización externos al Estado-nación (integración política y comunicación global) así como a los internos (el “ahuecamiento” que sufre el Estado a través de, por ejemplo, privatizaciones), se han creado nuevas “estructuras de oportunidad” para la transferencia de políticas. La segunda razón es porque es mucho más probable que la transferencia de políticas ocurra en una era en donde exista el *governance*, y agrega que ante la incertidumbre que pudieran tener los hacedores de política y ante el apremio de tiempo, la TP puede dar una solución rápida a los problemas de política pública. Evans acota que la tercera razón para promover los procesos de TP es que ha habido una relación muy cercana entre las administraciones de George W. Bush y del primer ministro británico Tony Blair, y pone ejemplos de ello en materia de educación, de justicia y de reformas financieras (1999).

A pesar de ser una perspectiva británica, esta visión de Evans conduce a pensar que la TP podría ser utilizada bajo el esquema de cooperación internacional que ha sido un discurso recurrente dentro de la globalización y a considerar la utilidad de la TP pues al haber premura e incertidumbre, este esquema podría usarse como una alternativa para diseñar o cambiar una política pública. Con ello se ahorrarían recursos materiales y monetarios, y además, como apuntan Heidenheimer *et al* (1976), se comprenderían mejor los problemas al estudiarlos de manera compartida y comparada. Claro, estas ventajas no invalidan el hecho de realizar adaptaciones acríicas de un modelo exterior a una realidad específica.

En resumen, la globalización y la nueva institucionalidad mundial facilitan el terreno para que surjan procesos de transferencia de política, por eso es importante saber por qué y cómo se dan estas iniciativas, quiénes las promueven, qué es lo que se transfiere, a través de qué medios y cómo puede verificarse que hay una copia o adopción de política pública de un contexto específico a otro. Todo esto ponderando tanto la utilidad como las desventajas de estos procesos.

#### **B. Definición de la transferencia de política pública**

Dolowitz v Marsh aluden que: “La transferencia de políticas. la emulación v lección aprendida se

refieren a un proceso en el cual el conocimiento acerca de políticas, sistemas administrativos e instituciones, etc., en determinado momento y/o lugar, es utilizado para el desarrollo de políticas, sistemas administrativos e instituciones en otro momento y/o lugar ( 1996:344).

Evans complementa la definición de Dolowitz y Marsh al aseverar que “La transferencia de política es un concepto genérico que significa un proceso en el cual el conocimiento acerca de las instituciones, políticas o sistemas de suministro en un sector o nivel de gobierno (governance) es usado en el desarrollo de instituciones, políticas o sistemas de entrega en otro sector o nivel de gobierno.” (1999:30).

Es importante notar el carácter “genérico” del concepto de transferencia de política que menciona Evans, ya que éste puede abarcar “afirmaciones muy distintas acerca de la naturaleza de la elaboración de políticas” (Evans y Davies, 1999:204). “Lección aprendida” (Rose, 1991), “difusión de política” (Majone, 1991) o “importación de política (Note 8)” (Brown, 1999) podrían ser algunas de estas afirmaciones que se refieren a un proceso de aprendizaje en el cual los hacedores de política pública observan “en todo el mundo las respuestas de sus contrapartes a problemas similares” (Mokhtar, 2001:22) y, entonces, diseñan sus propias políticas.

### C. Segmentación y niveles de transferencia de políticas públicas

Se ha observado que sobre las transferencias de política pública diversos académicos como Bennet (1991) Wolman, (1992), Davies y Evans (1997) estudian la emulación de políticas, programas gubernamentales e instrumentos y esquemas de administración, exclusivamente en los países desarrollados. Sin embargo, para entender de manera más integral la TP, es necesario hacer una segmentación entre países en desarrollo y los de mayor avance económico, ya que las estructuras estatales, los actores y la institucionalidad difieren significativamente entre países pobres y ricos. Esto no significa que la TP se dé solamente de una nación a otra, ya que como apuntan Evans y Davies, existen cinco niveles de “territorialidad política” (transnacional, internacional, nacional, regional y local) y dentro de este marco espacial, por tanto, existen 25 trayectorias teóricas que pueden seguir las transferencias” (Evans y Davies, 1999: 212) (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1. Trayectorias de la transferencia de políticas**

Internacional	→	Internacional	Nacional	→	Internacional
Internacional	→	Transnacional	Nacional	→	Transnacional
Internacional	→	Nacional	Nacional	→	Nacional
Internacional	→	Regional	Nacional	→	Regional
Internacional	→	Local	Nacional	→	Local
		Transnacional	→	Transnacional	
		Transnacional	→	Internacional	
		Transnacional	→	Nacional	
		Transnacional	→	Regional	
		Transnacional	→	Local	
Regional	→	Internacional	Local	→	Internacional
Regional	→	Transnacional	Local	→	Transnacional
Regional	→	Nacional	Local	→	Nacional
Regional	→	Regional	Local	→	Regional
Regional	→	Local	Local	→	Local

Fuente: Evans y Davies (1999:213).

A pesar de que Evans y Davies (1999) esquematizan las trayectorias que podrían seguir las transferencias, también señalan con sensatez que “no es probable” una transferencia, por ejemplo, entre estados federales en Alemania o entre regiones británicas, ya que el gobierno regional no tiene categoría oficial. Es decir, en muchos casos no existen condiciones para que alguna de estas trayectorias puede darse. Por ejemplo, en un país cuyos estados estén divididos en municipios, una experiencia desarrollada en alguna de estas localidades no podrá ser emulada por otra nación cuya división política sea por regiones autónomas o por condados. Por lo tanto, la trayectoria “local-internacional” está lejos de ocurrir y, sobre todo, lograr el impacto esperado.

A pesar de la improbabilidad de algunas trayectorias mencionadas por Evans y Davies, no puede negarse que su idea sobre las diferentes trayectorias amplía la comprensión de los procesos de transferencia de políticas.

#### **D. Tipos de transferencia de políticas**

Describir los tipos de transferencias de política sirve, en parte, para conocer los actores y los objetos que se supone se transfieren. Dolowitz y Marsh (1996) identifican tres tipos generales de TP. El primero se refiere a un proceso voluntario en el cual existe una libre decisión de los gobiernos para emular estrategias gubernamentales de otros contextos. Este tipo de transferencia se origina, según Rose (1991), por dos causas principales: *i*) la insatisfacción en el desempeño de ciertas políticas y/o sus resultados, y *ii*) la incertidumbre acerca del futuro. Dentro de esta última causa, pueden encontrarse también dos niveles de incertidumbre. Aquella relacionada con un nivel macro—como podría ser una crisis financiera—y la micro, que toma en cuenta asuntos de ámbito local o regional—como podrían ser las elecciones competidas—. Hablar de insatisfacción o incertidumbre plantea el cuestionamiento, ¿cómo puede saberse que existe una transferencia de políticas de tipo voluntario como consecuencia de alguna de estas dos razones o, quizá, por la combinación de ambas? Bennet (1991) señala que hay poca o nula atención a la validez metodológica para conocer cuáles son las motivaciones reales de los hacedores de política para adoptar o emular alguna política de algún contexto externo. Quizá un mecanismo de indagación sean las entrevistas con funcionarios o la revisión documental, para saber las causas que motivaron la TP. Este hecho muestra la dificultad de validar los procesos de transferencia de políticas.

El segundo tipo de TP se caracteriza por implicar una forma coercitiva que se basa en la unilateralidad del emisor para dictar recomendaciones al receptor. Según Dolowitz y Marsh (1996), la imposición directa de TP de un país a otro es “rara”; sin embargo, estos autores identifican a los organismos supranacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) como instituciones clave en la transferencia coercitiva de políticas. Estos autores subrayan que el medio de coerción son los préstamos que se otorgan a los países pobres, los cuales tienen que seguir ciertas políticas económicas si estas naciones quieren hacer uso de los recursos prestados. Las empresas transnacionales (TNCs, por sus siglas en inglés) también pueden operar dentro de la transferencia coercitiva, ya que pueden forzar a los gobiernos hacia la transferencia de políticas porque poseen un “as bajo la manga”. La amenaza de llevarse sus negocios a otra parte presiona a los gobiernos a adoptar políticas para atraer a este tipo de industrias, según Dolowitz y Marsh (1996:348).

El tercer tipo es la transferencia coercitiva indirecta en la que, teóricamente, no intervienen determinados agentes para motivar algún cambio de política pública. Dolowitz y Marsh delimitan cuatro factores estructurales dentro de este tipo de TP: *i*) Las externalidades; *ii*) los cambios tecnológicos; *iii*) la interdependencia económica. y *iv*) el desempeño actual de alguna nación. Estos



factores se pueden resumir en lo que Mokhtar (2001) llama “el poder estructural de la economía global”, que presiona a un país a adoptar políticas similares a otros regímenes con los cuales puede compartir un mercado común. La competencia, dice esta autora, “provoca una tendencia para la transferencia de política” (2001:33). Un ejemplo de este ambiente podría ser la formación de mercados comunes como el Tratado de Libre Comercio (TLC) para Norteamérica, en donde México es el país en mayor desventaja económica y social y, por lo tanto, su gobierno podría adoptar algunas políticas copiando lo que hacen sus contrapartes comerciales (Estados Unidos y Canadá). “El miedo de quedarse atrás en cuestiones públicas puede motivar a la acción”, dice Bennett (1991:43).

### E. Agentes de la transferencia de políticas y su clasificación

Los actores son una parte crucial para la emulación de acciones gubernamentales, ya que, como argumentan Davies y Evans (1997), las relaciones entre éstos pueden facilitar o precipitar los procesos de transferencia. Por su parte, Dolowitz y Marsh identifican, en la literatura relativa a la TP, seis actores clave: *i*) autoridades elegidas, *ii*) partidos políticos, *iii*) burócratas y servidores públicos, *iv*) grupos de presión, *v*) emprendedores de política y expertos, y *vi*) instituciones supranacionales. En el caso de las instituciones supranacionales, Dolowitz y March incluyen también a las organizaciones intergubernamentales y a las agencias internacionales --como la Comunidad Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD)--; sin embargo, estos autores no hacen una clasificación de estos agentes de la TP de acuerdo con sus fines, orígenes, intereses y medios de influencia. En el cuadro 2, se presenta una clasificación de los organismos internacionales que pueden funcionar como agentes de la transferencia de políticas.

**Cuadro 2. Clasificación de los organismos internacionales**

<i>Organizaciones</i>	<i>Características</i>	<i>Medios de influencia</i>	<i>Países destino</i>
Intergubernamentales (ONU, UNESCO, OECD)	Trascienden las fronteras. Creadas por acuerdos multilaterales. Asociación voluntaria.	Recomendaciones. Intercambio de información Esquemas de cooperación.	En desarrollo y desarrollados
Internacionales no gubernamentales (Cruz Roja, Amnistía Internacional)	No existen fines de lucro. Ayuda humanitaria. Autonomía de los estados.	Reportes. Actividades alrededor del mundo.	En desarrollo y desarrollados
Supranacionales (FMI, BM y Comunidad Económica Europea)	Existen y operan sobre los Estados. Se abocan a temas específicos.	Préstamos. Prescripción de políticas.	En desarrollo, desarrollados y en transición.
Transnacionales (IBM, GM, etc.)	Alta movilidad regional Presencia mundial	Inversión externa Creación de fuentes de empleo	En desarrollo particularmente.

Los seis agentes que identifican Dolowitz y March también pueden clasificarse en tres grupos generales, de acuerdo con su función primordial. En el primer grupo, estarían los individuos o instituciones que desempeñan un papel oficial. Aquí se incluirían a los servidores y funcionarios públicos, así como a los representantes electos. En el segundo grupo, cabrían los actores que ofrecen asesoría en políticas públicas y que poseen conocimiento especializado sobre temas específicos como educación, salud y política monetaria, etcétera. En esta categoría también se podría contar a los llamados *think tanks*. Por último, en el tercer grupo, estarían los grupos de presión, partidos políticos, sindicatos, redes defensoras transnacionales (*Transnational Advocacy Networks, TANs*) y los movimientos sociales transnacionales (*Transnational Social Movements, TSMs*) que han surgido recientemente, según observan Mundy y Murphy (2001).

## **F. Objetos de transferencia**

¿Cuáles son en realidad los elementos que se transfieren de un lugar a otro? ¿Acaso sólo las políticas públicas? Indudablemente no. Existen varios elementos que se movilizan de un contexto a otro y las políticas sólo son parte de un conglomerado. Dolowitz (1997) delimita cinco objetos en la TP: políticas públicas, instituciones, ideologías, actitudes y lecciones erróneas. Como puede observarse existen elementos en la TP que son intangibles y difícilmente comprobables, tales como ideas y actitudes. Sin embargo, algunos autores como Roberts y Waltman han mostrado que al adoptar una retórica ideológica, el ex presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan y la ex primera ministra, Margaret Thatcher justificaron y diseminaron sus programas políticos basados en la “nueva derecha” (citados en Dolowitz y March, 1996).

Antes de analizar otro elemento de la TP, es necesario decir que la educación puede ser tanto un objeto de transferencia como un medio para diseminar, entre otros, ideas o ideologías. Es decir, se podrían transferir desde modelos o políticas educativas de un lugar a otro, así como también se podría usar el conocimiento y a sus portadores como medio para diseminar ideas, creencias y valores. Por ejemplo, un alto funcionario del Ministerio de Educación de Canadá pensaba que tener una economía avanzada dependía de la “transfertilización de ideas”, por ello era fundamental para ese país que los canadienses se prepararan en el exterior y que personas de otros países llevaran su talento a ese país (note de Claudia Herrera en *La Jornada*, 28.10.99). Este punto no debe confundirse con el hecho de que la educación reproduce cierta ideología pues entonces, como dice Paulo Freire, no habría por qué apelar en la práctica educativa a la capacidad crítica del individuo (1996). Lo que es interesante es observar que en los procesos de TP tiene un carácter ambivalente y esto es un campo fértil para realizar análisis en el futuro.

## **G. Grados de transferencia**

Dolowitz y Marsh (1996) enumeran cuatro diferentes grados de transferencia de políticas que varían de acuerdo con los cambios o adecuaciones que se hagan a “las lecciones aprendidas”. El primer grado es copiar una política pública y éste es el grado más simple que existe, ya que no se realiza ningún cambio sustantivo a la política importada. El segundo grado es la emulación en la que algún país no copia una política específica, sino que la usa como base para el diseño de su propia política. Para Rose (1991), la emulación es la aceptación en primera instancia de algún esfuerzo gubernamental del exterior que requiera cierto grado de adaptación al nuevo contexto. El tercer grado es la hibridación, que implica una combinación de elementos de las políticas de varios casos para una mejor adaptación al contexto receptor. Y el último grado es la inspiración, que surge de la observación de problemas particulares para facilitar el desarrollo de algún programa o política pública. Este grado de transferencia es, según Rose (1991), sólo una forma de especular un posible resultado en un contexto diferente aunque no representa, lógicamente, una transferencia.

Tomando en cuenta estos diferentes grados de transferencia, sería interesante saber hasta qué punto alguno de ellos ha resultado ser más efectivo que otro. Desafortunadamente, la evidencia empírica hasta el momento no es suficiente para contestar esta pregunta.

## **H. Elementos que facilitan y limitan las transferencias**

Dolowitz (1997) especifica seis categorías generales que pueden facilitar o restringir los procesos de TP. La primera es la complejidad de la política pública: cuanto más compleja sea la política o el programa, tanto más difícil será transferirla. Por lo tanto, existe una relación entre la complejidad del programa o política y su nivel de transferencia. El segundo aspecto tiene que ver con el aspecto de

adaptación de la política o programa a transferir, es decir, la interacción entre una política adoptada y una política existente o diseñada con anterioridad. La tercera categoría es la de limitantes de las estructuras institucionales. Dolowitz establece que si las estructuras institucionales difieren radicalmente, las posibilidades de que exista una transferencia son muy limitadas. En este rubro, también menciona un punto de suma importancia, que es el sistema legal de ambos contextos: el emisor y el receptor. Es de esperarse que ante diferente tipo de normativa, los procesos de transferencia tardarán en ocurrir o definitivamente no se llevarán a cabo.

La cuarta categoría incluye varias subcategorías, como ideología política, semejanza cultural, capacidad tecnológica y recursos económicos que podrían existir entre el emisor y el receptor. La quinta categoría es el lenguaje que, según Dolowitz, ayuda a tener fácil acceso a la documentación requerida en el diseño de políticas, así como el análisis personal de las mismas. La sexta categoría tiene que ver con las relaciones anteriores que existen entre los sistemas políticos. Dolowitz ejemplifica este punto resaltando las relaciones antagónicas que pudieran existir entre algunas unidades dentro de los gobiernos, y dice que las relaciones “armoniosas”, dentro y hacia fuera de las fronteras ayudarán a establecer las líneas de comunicación necesarias para una efectiva transferencia de políticas.

Por último, es necesario destacar que autores como Dolowitz (1997) y Evans (1999) mencionan la afinidad entre los gobiernos estadounidenses y británicos. Estas semejanzas son un ejemplo de que ambas naciones comparten una ideología política similar y una cultura común: la anglosajona. Además, tienen una capacidad tecnológica comparable y cuantiosos recursos económicos; en ambos países se habla inglés y sus relaciones diplomáticas han sido caracterizadas históricamente por un ambiente de armonía y cooperación.

### **Validación de la transferencia de políticas**

Una de las debilidades que el esquema de la transferencia de políticas posee es su dificultad para ser validado. Algunos autores (Dolowitz y Marsh, 1996) exponen varias estrategias en este sentido, tales como la revisión de reportes, programas gubernamentales, visitas, entrevistas, etc., con el propósito de indagar si realmente se transfiere un programa o política de un lugar a otro. Por su parte, Evans y Davies (1999) proponen una metodología basada en cinco bloques de preguntas para validar la existencia de los casos de transferencia de políticas. A saber:

- ¿Cuál es el sujeto de análisis? Es importante, dicen Evans y Davies, ser claros acerca del fenómeno que se estudia, ya que en el trabajo empírico “primario” existe una gama de posibilidades (1999:236).
- ¿Quién o qué es identificado como agente o agentes de la transferencia? ¿quién la desea? ¿qué se quiere obtener con ella? ¿cómo la están llevando a cabo? ¿en beneficio de quién? Y ¿por qué? Con referencia a estas preguntas los autores piensan que la transferencia debe ser un proceso conciente, ya sea que se lleve a cabo voluntariamente o esté sujeto a coerción (Evans y Davies, 1999: 237).
- ¿Hay pruebas de no transferencia? Para contestar esta pregunta, Evans y Davies sugieren realizar una comparación detallada de la política en cuestión con entornos nacionales y originales, si se desea determinar el grado real de transferencia en un caso particular (*ibídem*).
- ¿Cuáles son las pruebas presentadas para apoyar la afirmación? ¿Qué tan convincentes son? Estas preguntas se derivan porque Evans y Davies coinciden con Dolowitz y Marsh (1996) en el sentido de que las entrevistas no demuestran de manera concluyente que la información proveniente de un sistema extranjero influyó en cuestiones nacionales y agregan: “[Si] se argumenta que se ha copiado un programa, se espera que se presenten pruebas “físicas” más

concretas que apoyen esa declaración. Sólo se puede decir que un programa ha sido copiado por otro si se han comparado ambos. La cuestión de si el programa se ha realizado podría ser entonces sometida al análisis de la implementación para determinar qué tan lejos ha llegado la transferencia (Evans y Davies 1999:237-8)”

- ¿Qué conclusiones se pueden sacar de lo expresado antes acerca de la naturaleza y el grado de la transferencia que se ha producido? ¿Son ideas o programas implementados los que han o no han sido transferidos? Si se encuentra que se ha producido la transferencia, entonces se podría determinar el grado de esta copia, emulación, hibridación, síntesis o inspiración (Evans y Davies, 1999: 23).

Las preguntas planteadas por Evans y Davies demuestran lo complejo que es validar un proceso de transferencia de políticas. Como puede observarse en la pregunta cuatro, estos autores proponen una escala que muestre si la transferencia ha ocurrido o no, y para ello primero habrá que saber si la transferencia se ha hecho a nivel declarativo. Esto implica comparar los documentos “externos” que pudieran prescribir una transferencia de políticas con documentos y programas oficiales. En segundo lugar, habrá que investigar si la política o programa supuestamente transferido fueron puestos en práctica para saber “qué tan lejos ha llegado la transferencia” (Evans y Davies, 1999:238). Otro punto que sería interesante incluir, y que no mencionan Evans y Davies, es la evaluación de los efectos de haber transferido una política o un programa de un lugar a otro. Todos estos aspectos, sin duda, representan nuevos retos para los investigadores y hacedores de políticas públicas.

Con el propósito de contribuir al estudio de la transferencia de políticas, en la siguiente parte se analiza el caso de las políticas educativas en México, específicamente a nivel superior. En fechas recientes, el sistema universitario ha sido objeto de intensos debates. Mientras que, para algunos, la reforma universitaria de la década noventa respondía a “los imperativos externos” (Marín, 1998: 19), el gobierno mexicano se abocaba a modernizar la educación de acuerdo con la nueva realidad global. La modernización educativa era “inevitable y necesaria”, apuntaba el Programa de Modernización Educativa 1989-1994 (PME, 1989:iii). Este debate incluye puntos de vista que han ligado el surgimiento de la globalización con la reformulación de una nueva agenda educativa en México. Asimismo, se ha observado la poderosa influencia de organismos internacionales, específicamente del Banco Mundial, en la formulación de políticas y programas educativos. Esto ha sido campo fértil para el examen crítico de algunos académicos que observan las contradicciones de sus recomendaciones y la carencia de “precisión teórica, metodológica o científica” de las ideas del BM (Coraggio, 1998:50). Sin embargo, el análisis desarrollado hasta el momento ha carecido de un esquema analítico que amplíe el entendimiento y la comprensión de la transferencia de política educativa. Por lo tanto, en seguida se hará un repaso histórico y se revisarán los argumentos académicos sobre la supuesta transferencia de política educativa superior en México.

#### **IV. Análisis histórico y debate sobre la transferencia de política educativa en México**

Aquí se ha sostenido que existe un renovado ambiente globalizador dentro del cual ha surgido una institucionalidad más compleja, la cual ha modificado las formas de gobierno. El Estado se ha transformado por una serie de factores externos que, a la vez, involucran a nuevos actores en el diseño e implantación de políticas públicas. México dada su importante situación geográfica y económica dentro del continente americano, no ha permanecido al margen de la globalización. Por ello, existe una gran probabilidad de sus hacedores de política utilicen el esquema de la transferencia de políticas para el diseño y reformulación de acciones de carácter público. En el caso de la educación, copiar o emular una política o un programa del exterior toma mayor relevancia pues este sector ha sido una base de la política social de los gobiernos posrevolucionarios (OECD, 1994). Por lo tanto, la idea de que pudiese existir inercia externa para definir la agenda educativa nacional

podría abrir la puerta a severas críticas y a un intenso debate.

Con el propósito de conocer si la política educativa mexicana a nivel superior ha recibido una influencia externa mayor en estos tiempos que en el pasado, cuando quizá no se conocía la palabra globalización, a continuación se hace un breve repaso histórico y se revisan los argumentos académicos sobre la supuesta transferencia de política educativa en México.

### **A. ¿Desde cuándo México ha adoptado política educativa extranjera?**

Cada etapa histórica en el desarrollo de México ha transformado y modificado las políticas educativas con el propósito de que éstas tengan mayor relevancia en términos sociales, económicos o políticos. Tales transformaciones han provocado que se adapten modelos educativos que directa o indirectamente han sido diseñados con base en experiencias de otros sistemas académicos. Por ejemplo, hay que recordar que a mediados del siglo XVI, cuando nació la Real y Pontificia Universidad de México ésta adoptó el sistema organizacional y de gobierno de la Universidad de Salamanca en España. Más tarde y como apunta Carlos Tünnermann (1996), la reforma de la universidad colonial se basó en el modelo napoleónico. Este autor subraya algunas de las consecuencias de esta “elección” y escribe: “En vez de buscar la renovación de los estudios a través de la brecha abierta por los sabios americanos, que constituía una respuesta original y hubiese conducido al arraigo de la investigación científica entre nosotros, la República, tras las pugnas entre liberales y conservadores por el dominio de la universidad que tuvieron lugar inmediatamente después de la Independencia, no encontró mejor cosa que hacer con la universidad colonial que sustituirla por un esquema importado, el de la universidad francesa, ideado por Napoleón, tan a tono con el momento que se vivía de asombro ante todo lo que de Francia provenía (1996:20)

Es interesante que Tünnermann indique dos causas que impidieron el desarrollo de un proyecto universitario que tuviera, según él, una “afirmación nacional”. La primera es la pugna entre grupos de poder específicos (liberales y conservadores), y la segunda es el “asombro” de los americanos por lo francés.

Hacia finales del siglo XIX, la dictadura de Porfirio Díaz promovió en México otra filosofía importada de Francia: el positivismo, desarrollado por August Comte. Esta filosofía, manifiestan Pallán *et al.* (1995) se impuso en la enseñanza de las profesiones como resultado de que la elite gobernante de ese tiempo estaba familiarizada con las ideas de Comte. En esos días, una de las figuras más notables en materia educativa fue Justo Sierra, quien fungió como secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes. Este hombre tuvo la idea de fundar la Universidad Nacional en 1910 la cual “tendría la potencia suficiente para coordinar las líneas directrices del carácter nacional” (citado en Paz, 1994:159). Este carácter nacionalista de Justo Sierra parece confundirse cuando al crear la Universidad Nacional, este prominente hombre tenía en mente un modelo de universidad que cristalizaba en la Universidad de Berkeley en los Estados Unidos (Gil, 2000). Según Manuel Gil esta institución estadounidense contaba con profesores de tiempo completo que poseían, en su mayoría, el grado de doctor, mientras que la naciente universidad mexicana carecía de ellos, por lo que Sierra confirió grados de doctores a “numerosos académicos” que no eran “siquiera profesores de tiempo completo” (Note 9) para construir una universidad que “valiera la pena” (Gil, 2000:25). Como puede notarse, hubo puntos incompatibles entre lo que Justo Sierra imaginó (una universidad nacional), lo que conocía previamente (el sistema académico de Berkeley) y lo que tuvo a la mano para concretizar su idea (profesores mexicanos sin grados). Éste es un claro ejemplo de la dificultad de poner en práctica una noble idea y, de lo útil que resulta usar la experiencia extranjera en el diseño de políticas públicas.

Dando un salto cronológico y ya situados en el periodo posrevolucionario, Pallán *et al.* (1995) notan que durante esa época se promovieron actividades y carreras humanísticas para contrarrestar el positivismo diseminado en el sector educativo del porfiriato. Sin embargo, ese tiempo tampoco fue la excepción para adoptar o emular modelos universitarios foráneos. La Reforma de Córdoba, de 1918, como dice Tünnermann, se propagó a lo largo y lo ancho de América Latina y fue el primer cuestionamiento serio de la universidad latinoamericana tradicional. Para Tünnermann fue un “movimiento original”, sin precedentes en el mundo, y que iba de “la mano de la transformación nacionalista y liberadora” que esta región necesitaba (1996:33) (Note 10) .

Hasta aquí se ha observado que por diversas circunstancias, pugnas entre grupos gobernantes, moda, ideologías, experiencias previas y tendencias, la educación superior en México recibió la influencia de modelos extranjeros. El escenario que surge a partir de la crisis económica de finales de los años setenta y principios de los ochenta --crisis provocada tanto por incorrectos manejos de política económica a nivel nacional como por problemas en el plano internacional-- puede ser un fenómeno que alteró de manera sustancial lo que ya se venía practicando en términos de transferencia de políticas. Roberto Rodríguez hace notar que: “Sobre la base de la crisis de la deuda externa que se verificó en los primeros años de la década, aconteció un paulatino realineamiento de los países de la periferia capitalista a los dictados de política económica y financiera metropolitanos. Este proceso se concretó mediante el condicionamiento de créditos estipulado por agencias tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial – a través de los Programas de Ajuste Estructural – y tuvo como consecuencia la implantación de proyectos restrictivos de la inversión pública y el gasto social (1998:77 *italicas del autor*)

Deuda externa-alineamiento-condicionamiento-organismos internacionales parece una fórmula que hay que tomar en cuenta para estudiar, en estos tiempos, quién influye sobre la educación superior en México y, sobre todo, a través de qué medios. Estos estudios deben tomar en cuenta también la nueva institucionalidad global en donde convergen y divergen diversos actores que crean relaciones complejas de intercambio, conflicto, resistencia y acomodo.

En resumen, el sistema de educación superior en México ha recibido históricamente influencia externa, aunque es claro que estos procesos han ocurrido de acuerdo con variables endógenas como el papel de las elites políticas y económicas nacionales, y variables de tipo exógeno tal como la crisis económica de principios de los ochenta, que modificó el escenario para la participación, por ejemplo, de los organismos financieros internacionales.

Bajo este intrincado contexto, es difícil pensar que en México ha existido un modelo de reforma educativa propio y, ante la realidad actual, que se desarrollará un sistema educativo puramente mexicano cuando hay que enfrentar, como dice Marín, “las nuevas realidades del entorno social mexicano y sus relaciones con los demás países” (1998:13).

## **B. Debate sobre la transferencia de política educativa en México**

Aunque los procesos de transferencia de políticas públicas poseen, como se vio, diversas formas e involucran diversos actores, el debate, en términos generales, se ha centrado en observar el papel que desempeñan los organismos internacionales (Note 11) y las agencias de financiamiento -- especialmente, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)--. Esta sección trata de identificar, mediante un análisis documental, qué actores externos influyen en el diseño de políticas educativas; a través de qué mecanismos influyen; qué puntos unen a los diversos organismos internacionales y cuáles son los impedimentos para transferir una política. Asimismo, se analizan los objetos que se podrían transferir así como la forma en que se puede validar un proceso

de transferencia de políticas.

### *1. Agentes de la transferencia*

Para Álvaro Marín (1998), la globalización es una variable dependiente de las “potencias capitalistas” de Europa Occidental y Norteamérica, por lo tanto, este fenómeno es promovido mediante “agencias internacionales” como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional los cuales comenzaron a “diseñar políticas educativas más explícitas, en congruencia con las necesidades supuestas o reales” de las empresas transnacionales (1998:25). Este autor califica los servicios que prestan las organizaciones internacionales como “peligrosas injerencias en la política nacional” (1998: 19) y agrega que existen: “... intromisiones norteamericanas en muchas regiones y países del mundo con el pretexto de modernizar la economía y actualizar los sistemas educativos para que respondan a los imperativos externos...” (1998: 19).

Marín interpreta los recientes cambios en materia educativa como una consecuencia de dominación económica de las potencias hegemónicas como la estadounidense. Congruente con esta visión, Marín también resalta la participación de la élites gobernantes dentro de estos procesos de “intromisiones”. En México, añade este autor, “las autoridades educativas del sexenio anterior [1988-1994] y principios del actual [1994-2000] sintieron la necesidad de impulsar una reforma a nivel superior que enfrentara la nueva realidad económica del país y del mundo” (1998:13). Asimismo, puntualiza que “Las reformas educativas en México se facilitaron por la excesiva dependencia de las instituciones universitarias de un presupuesto único manejado por el gobierno federal, así como por la simpatía de los funcionarios e intelectuales formados en el exterior, quienes crearon un entorno amigable a la recepción de estas propuestas.” (Marín, 1998:28). Según Marín, “Se ha hecho creer a los dirigentes de los países subordinados que es obligación de sus respectivos Estados nacionales, formar ciudadanos como agentes económicos congruentes con la nueva organización social del trabajo a nivel mundial, bajo el liderazgo de los Estados Unidos como potencia hegemónica (1998:20, cursivas nuestras).

Con base en las opiniones de Marín, valdría la pena preguntarse si sólo por sentir “simpatía” las autoridades mexicanas emprendieron transformaciones educativas a finales de los años noventa. ¿Quién puede “hacer creer” a los dirigentes de algún país que es “obligación” formar individuos para la nueva realidad mundial? ¿No tendrán los gobernantes nacionales su propia racionalidad que puede o no estar acorde con los cambios a escala global? Los puntos de vista de Marín ignoran la forma en que realmente los hacedores de política actúan y no hay oportunidad, bajo sus supuestos, de analizar los mecanismos de negociación que pudiesen existir entre las élites nacionales y las internacionales (Note 12) .

Armando Alcántara analiza la forma de operar de las élites dentro de las tendencias mundiales de la educación superior y dice que, a pesar de que los organismos internacionales son potencias hegemónicas que influyen en la política educativa, es necesario tomar en cuenta que la reestructuración de los sistemas de educación superior son una “transición llena de adaptaciones, rechazos parciales y conflictos” (2000:4). Además subraya que “conviene tener presente la existencia de estas mediaciones para evitar simplismos maniqueos para explicar la influencia de los organismos internacionales y reducir la persistencia de las teorías conspiracionistas en el análisis comparado de la educación superior (2000:14).

El argumento de Alcántara es útil para estudiar la forma en que los funcionarios de los organismos internacionales interactúan con los funcionarios de los países pobres dentro de un intrincado sistema de relaciones e interacciones. Transferir. imponer. diseminar. influir: por una parte. y adoptar. copiar

o emular; por otra, es un proceso entre dos o más agentes, el cual puede darse de una manera más compleja que la que Marín observa. (Note 13)

Por su parte, Pablo Latapí también reconoce que la influencia de organismos como el Banco Mundial en materia educativa se da, entre otros, por una interacción entre expertos externos y nacionales, pero que las políticas que el Banco propone “se negocian con cada país en función de sus características y los gobiernos más fuertes pueden oponerse a algunos de sus elementos; por otra parte, en su implementación intervendrán las mediaciones y los actores nacionales que alterarán los resultados (Latapí, 1998:43)

Es necesario resaltar que este experto en educación, otorga un lugar a la negociación entre funcionarios extranjeros y nacionales. El intercambio de ideas y opiniones entre estos actores es una parte poco documentada en el debate académico ya que la influencia del Banco no se ejerce de manera abierta sino que se lleva a cabo “en discretas negociaciones con los gobiernos” (Latapí, 1998:42). La forma de interactuar e influir del personal de los organismos internacionales con las elites locales --las cuales no sólo incluyen funcionarios sino investigadores, intelectuales, políticos, líderes sociales, rectores, en el caso de la educación universitaria, y demás actores-- es un área que necesita mayor análisis para ampliar la comprensión de la transferencia de políticas en México.

## *2. Medios de influencia: Coerción y convencimiento*

Tanto las mediaciones de las que habla Alcántara como las negociaciones privadas entre elites que observa Latapí conducen a pensar más ampliamente sobre el papel que desempeñan los organismos internacionales y sobre sus medios de influencia y de persuasión. En este sentido, varios autores coinciden en señalar que el Banco Mundial presiona a través de las condiciones de sus créditos para que se adopten estrategias de desarrollo educativo (Latapí, 1998). Tünnermann piensa que en los países latinoamericanos las recomendaciones del Banco Mundial pueden influir la voluntad política de los gobiernos con el propósito de no “arriesgar el acceso a los préstamos” (citado en Didriksson y Yarzabal, 1997:345). A su vez, Coraggio (1998) dice que el Banco Mundial “Tiene gran fuerza, que no se deriva de la claridad, la oportunidad, la precisión teórica, metodológica o científica de sus ideas, sino del poder económico que ejerce, en conjunto con el Fondo Monetario Internacional, como palanca para imponer o sugerir con gran dureza las políticas para los gobiernos de América Latina.” (1998:50)

Según Coraggio, existen medios de coerción para presionar a los gobiernos nacionales para que adopten ciertas acciones, las cuales no cuentan con una base fundamentada y que otra función del poderoso organismo financiero tiende también a legitimar políticas diseñadas con anterioridad, pero ¿quién o quiénes son los autores de las políticas que el BM legitima? Este autor parece responder a esta pregunta cuando escribe que [...] la teoría que está por detrás de las investigaciones elegidas por el BM para defender sus políticas no es una teoría de la educación. Es una teoría de la economía de la educación y, como teoría económica está situada dentro del paradigma neoclásico que, durante este siglo, estuvo luchando por sobrevivir cuando muchas de sus falacias habían sido expuestas por otras teorías.” (1998:52)

Para Coraggio, promover las bondades del sistema económico “neoclásico” podría explicar la función de los organismos internacionales como medios de legitimación. Entonces el BM tiene dos funciones: influir en las agendas educativas nacionales y legitimar las políticas diseñadas previamente. Latapí también destaca la función legitimadora de otro organismo internacional: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que es “especialmente perceptivo de los cambios del futuro” y está tentado también a convertirse en “instancia doctrinal”



(2000b:59).

En su característico tono crítico, el experto en educación narra en su escrito lo sucedido en un seminario de la OCDE que sirvió de marco para presentar el documento titulado Knowledge Management in the Learning Society: “El estudio de la OCDE y el seminario no son inocuas discusiones académicas; forman parte de un proceso político de legitimación doctrinal, en este caso planetario, tendiente a imponer una determinada visión de la educación (2000:60).

Coraggio y Latapí coinciden en dos puntos muy importantes para el análisis de la transferencia de políticas. El primero es la función legitimadora del BM y de la OCDE, mientras que el segundo tiene que ver con la idea de que existe un actor más allá de las estructuras institucionales que parece estar influyendo al sector educativo. Sobre este último punto, Latapí agrega que “la OCDE se ha sumado al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y a otros organismos internacionales en el propósito de conformar los sistemas educativos y orientar la revolución informática de acuerdo con los intereses de las economías dominantes.” (2000:60)

Para Latapí el “actor” que está allende los organismos internacionales son las “economías dominantes”, esto tiene cierta congruencia con lo que dice Coraggio en el sentido de que es el sistema económico neoclásico quien está “detrás” de los organismos internacionales. Al establecer esta relación entre un espacio macroeconómico y un ambiente microinstitucional, Latapí y Coraggio conducen a poner bajo análisis el tercer tipo de transferencia de políticas: el coercitivo indirecto. Según algunos autores, este tipo de transferencia ocurre a consecuencia de factores estructurales tales como las externalidades, los cambios tecnológicos, la interdependencia económica y el desempeño actual de alguna nación frente a otra (Dolowitz y Marsh, 1996), y no existe, teóricamente, algún agente determinado para motivar alguna transferencia. Sin embargo, en la visión de Latapí y Coraggio, los organismos internacionales son parte clave para promover, legitimar o apoyar esos cambios estructurales y, muchas veces, lo hacen mediante formas coercitivas; así que vale la pena decir que un tipo de transferencia coercitiva indirecta puede convertirse en coercitiva directa o, quizá, ambas existan dentro del contexto de los países en desarrollo.

Otro punto que merece mayor atención es que, aunque el BM y la OCDE son organismos internacionales que puedan legitimar políticas educativas a nivel “planetario” (usando el término de Latapí); sus orígenes, fines y medios difieren en cierta medida. Por ejemplo, para John Lowe (Note 14) la OCDE sirve sólo a cierto grupo de países, mientras que el Banco lo hace a todo el mundo (Lowe, 1988). Además, la OCDE surgió en 1961 con el propósito de promover el bienestar económico de sus países miembros que, en su mayoría, son naciones relativamente ricas, mientras que el Banco Mundial nació en 1945 y su función principal es ofrecer préstamos para incentivar el desarrollo económico, así como ofrecer asistencia técnica (Lowe, 1988).

Para entender las formas de influencia de los organismos internacionales dentro de la globalización, en general, y dentro de la perspectiva de la transferencia de políticas, en particular, es necesario conocer sus antecedentes y su estructura. La clasificación de organizaciones internacionales presentada en el cuadro 2 podría ser un primer paso en este sentido.

### *3. Institucionalidad de los organismos internacionales. Convergencias y reacomodos*

Varios autores subrayan la convergencia que existe entre las políticas educativas de diversas organizaciones multilaterales como la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) o la OCDE y de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (véase Alcántara. 2000: Rodríguez v

Alcántara, 2001). Según Alcántara, “al observar los desafíos de la globalización” y los temas críticos del sistema de educación superior, se puede decir que “existe una coincidencia en muchas de las recomendaciones que tales organismos plantean para reestructurar la educación superior en una dirección que parece estar a tono con las crecientes necesidades del mercado y del Estado.” (2000:15)

Pero, ¿cómo se podrían explicar estas coincidencias? Según Lowe (1988), entre las organizaciones internacionales no existe un sistema formal para armonizar los programas sino que existen algunos contactos que funcionan de manera informal. Este intercambio interpersonal podrían explicar estas convergencias. Además, dice Lowe, en la práctica, las actividades de los organismos internacionales no se duplican y casi nunca son “conflictivas” ya que, por un lado, la UNESCO y el Banco, están más preocupados por lo que sucede en los países menos desarrollados, mientras que, por el otro, la OCDE se ocupa de lo que hacen los países con mayor avance económico (Lowe, 1988:24).

Asimismo, Rodríguez y Alcántara destacan que la posición asumida por los bancos multilaterales en tiempos recientes denota cierta flexibilidad y mayor sensibilidad hacia las dimensiones políticas y sociales de cambio en materia educativa (2001). Como ejemplo de ello Alcántara apunta que en los recientes documentos publicados por el Banco Mundial sobre educación superior “se demanda una participación más consistente del Estado, aunque se insiste en la importancia de que otros sectores de la sociedad también lo hagan” (2000:11). Es decir, que instancias tanto públicas como privadas o civiles pueden participar en el diseño, gestión e implantación de políticas sociales. Esto coincide con otros documentos del Banco como su reporte anual, *World Development Report 1999/2000*, en el que presenta un Marco Integral de Desarrollo (CDF, por sus siglas en inglés) y lo propone como un medio para reducir la pobreza con “mayor efectividad”, con cuatro puntos que llaman la atención, dado que se observa flexibilidad en la visión de este poderoso organismo financiero:

- a). Los gobiernos necesitan “construir alianzas con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las agencias de asistencia y las organizaciones de la sociedad civil para definir las necesidades de desarrollo e implementar programas” (1999:21).
- b). Debe ser el país y no las agencias de asistencia, el que tenga sus estrategias de desarrollo.
- c). El Marco Integral de Desarrollo cuenta con una visión de largo plazo y colectiva de las necesidades y soluciones, que deben formularse para lograr así un “apoyo nacional sustentable” (1999:21).
- d). “Las preocupaciones estructurales y sociales deberán ser tratadas de igual forma y al mismo tiempo que las preocupaciones financieras y macroeconómicas” (1999:21).

Con su referencia a construir “alianzas con el sector privado, las ONG, las agencias de asistencia y las organizaciones de la sociedad civil”, el Banco confirma la existencia de esa nueva institucionalidad que se mencionó al principio de este artículo. Además, parece que sus líderes empiezan a reconocer a los agentes locales y nacionales y ahora buscan que sus propuestas logren un “apoyo nacional sustentable”. Sin embargo, habrá que indagar también si esta nueva forma de actuar que del poderoso organismo financiero es congruente con sus principios enunciados en sus reportes y programas.

#### *4. Factores que restringen la transferencia de políticas en México*

Como recordamos, Dolowitz y Marsh (1996) proponen seis factores que podrían facilitar o restringir el proceso de la transferencia de políticas (véase III-H). Estos factores son la complejidad de la política, su aspecto adaptativo, las estructuras institucionales para su implementación, la ideología política, la cultura y el lenguaje entre el emisor y el receptor de las políticas y las relaciones anteriores. En seguida, se señalan algunos factores que limitan la influencia de los organismos internacionales sobre la agenda educativa de México.

El Observatorio Ciudadano de la Educación (Note 15) (OCE, 2001) responde a la nueva institucionalidad ya mencionada al examinar las prescripciones que el Banco realizó en materia educativa. En su comunicado titulado, *Las recomendaciones educativas del Banco Mundial para México*, el OCE advierte que el BM “ignora olímpicamente (sic) los estudios realizados por los investigadores mexicanos del país y las propuestas formuladas por el magisterio y otros organismos de la sociedad civil” (2001:Web-Site), y que, además, el análisis del organismo financiero sobre algunos puntos específicos carecen de una adecuada contextualización y no ponderan los factores políticos como es el caso del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en la aplicación de las políticas recomendadas. Por esto, el Observatorio concluye que el análisis del Banco fue “superficial” (OCE 2001:Web-Site).

La falta de visión para diseñar e implementar políticas es congruente con la crítica que hace Latapí Sarre (Note 16) (1998) sobre la endeble base pedagógica en las que se sostienen las recomendaciones del Banco Mundial. En su escrito, *Cómo educar sin pedagogía*, el experto mexicano en educación señala que el modelo del Banco “nos regresa a la concepción tradicional (transmisiva del aprendizaje), y apoya la ilusión de reformar la educación sin atravesar por sus complejidades” (1998:45). Este autor también piensa que la falta de evidencia empírica de las prescripciones del Banco y de una “evaluación seria” sobre éstas, cuestionan la viabilidad de las políticas (Latapí, 2000a).

Por lo tanto, la descontextualización de las políticas sugeridas por el Banco, la omisión de factores políticos, el reduccionismo en los análisis sociales y la escasa base pedagógica y empírica son algunos factores que podrían impedir, hasta cierto grado, la transferencia de políticas del Banco hacia la realidad mexicana. El problema aquí es cuándo existen mecanismos de coerción para transferir, independientemente de la calidad de la política que se quiera adoptar. Si se demuestra la debilidad en el diseño de políticas o programas, ¿quién o cómo se podría impedir que se realice la transferencia? Alcántara sugiere que las instituciones universitarias y grupos de la sociedad civil, “exijan” a los negociadores de los acuerdos con los organismos internacionales que informen puntual y verazmente de los avances, es decir, que haya transparencia en estos procesos (2000:15).

En caso de que se llevasen a cabo transferencias de políticas que son altamente cuestionables, los hacedores de política nacionales serían responsable directos de las consecuencias tanto políticas como económicas que ocurrieran y que podrían deslegitimar la función de cualquier gobierno. Así que discutir los asuntos públicos con grupos de expertos y con la sociedad civil, como sugiere Alcántara, podría reducir los efectos regresivos que pudiera ocasionar una transferencia de política. Es probable, desde nuestro punto de vista, que con la intención de reducir estas consecuencias pudiese haber una mayor convergencia entre la racionalidad de los políticos o tomadores de decisión y la de los investigadores educativos.

##### 5. *Objetos de transferencia y complejidad para validar transferencias*

Es complicado identificar los objetos que se transfieren los organismos internacionales hacia la agenda educativa mexicana. Por una parte, Marín (1998) menciona que son “reformas educativas” las

que el gobierno de México ha adoptado como parte de la nueva realidad global. Para Coraggio, lo que el Banco busca “imponer” o “sugerir con gran dureza” son políticas públicas (1998:50). Latapí es más específico que Marín y Coraggio, y observa que el Banco pretende transferir a los países pobres algunas políticas de financiamiento a la educación (Latapí, 2000a). Sin embargo, este autor también piensa que la OCDE, mediante sus estudios y seminarios, puede diseminar ideas “tendientes a imponer una determinada visión de la educación” (2000b). Por su parte, Alcántara es más puntual cuando menciona “los temas críticos” que los organismos multilaterales han analizado en el caso de la educación superior. Estos temas son el crecimiento de los sistemas, la pertinencia, la calidad, el financiamiento, el gobierno y la eficacia, entre otros (2000:15). Este autor apunta que los organismos plantean “recomendaciones” para reestructurar la educación superior y, “c conviene no olvidar que el proceso de convertir las recomendaciones en políticas concretas pasa necesariamente por procesos mediacionales en los que entran en juego diversos actores a través de resistencias, conflictos, negociaciones (públicas y privadas), etcétera.” (Alcántara, 2000:15)

Es decir, se puede copiar una política externa e incluirla en un programa o documento oficial, pero para mostrar esta transferencias primero se tienen que comparar estos documentos y, una vez que se “presenten pruebas físicas concretas, como sugieren Evans y Davies, habrá que analizar si esa política se ha implementado o no para “determinar qué tan lejos ha llegado la transferencia” (Evans y Davies, 1999:237-8). En este sentido, Alcántara piensa que “en ocasiones las recomendaciones requieren de largos periodos para su establecimiento” (2000:15). Así que notar coincidencias, al comparar documentos oficiales con reportes extranjeros, sólo es una base para validar que existe un proceso de transferencia de políticas. Mostrar una evidencia más sólida del punto al que ha llegado esta adopción podría tomar tiempo si se espera que las políticas o programas, supuestamente transferidos, sean implementados.

En el caso de la educación superior en México, es difícil precisar qué objetos (tangibles e intangibles) se están transfiriendo. Lógicamente, es también complejo demostrar que alguna política educativa se está copiando o adoptando de algún organismo internacional. Latapí Sarre --quien ha fungido como asesor de varios secretarios de Educación en México-- asegura que habrá que “examinar si las propuestas del BM se están reflejando en la política educativa de México, y discutir, en cada caso, si ello es conveniente o no” (1998:46). Esto abre interrogantes sobre la existencia real de procesos de transferencia de política del BM hacia México.

Sin embargo, Pablo González Casanova da por hecho que existe una transferencia de políticas educativas de los organismos internacionales hacia México pues encuentra “extrañas coincidencias” entre algunos documentos realizados por el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación (Note 17) (CIDE, 1991) y un libro publicado por “altos funcionarios” de la Secretaría de Educación Pública (González Casanova, 2001:40). En el documento del CIDE, se hacían varias sugerencias que, según González Casanova, “se convirtieron en la base de creencias, la argumentación y la política educativa que domina en el México neoliberal” (2001:40), y también nota semejanzas entre esta “base de creencias” y el documento de la OCDE titulado *Examen de las Políticas Nacionales de Educación Superior* OCDE (1997). (Note 18) Sin embargo, llama la atención que en su “análisis documentado” (como él mismo lo llama), González Casanova no cita algún programa oficial antes de la publicación del informe del CIDE. Por eso valdría la pena preguntar si realmente el documento del CIDE fue “la base de creencias” para diseñar e implementar políticas educativas a nivel superior en México. Para responder a este cuestionamiento, primero se seleccionaron cinco documentos, tres de ellos elaborados por autoridades mexicanas y dos por organismos internacionales, todos ellos publicados en diferentes fechas, a saber: El Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES, 1986)

En seguida se compararon algunos elementos de diagnóstico y acciones específicas que estos documentos incluían. Los resultados de esta sencilla labor se muestran en los cuadros 3 y 4. (Note 19)

En el cuadro 3, se presentan los cinco programas seleccionados en orden cronológico y en las columnas siguientes algunos elementos de diagnóstico incluidos en estos informes. El símbolo **X** significa que ese programa refiere en su texto, la expansión masiva, la falta de planeación y coordinación, y la deserción de alumnos en las universidades mexicanas. Siguiendo este orden, puede observarse que tanto los tres programas gubernamentales como los dos informes de los organismos internacionales coinciden en señalar que la causa principal del detrimento de la educación superior fue su anárquico crecimiento, y excepto la OCDE asegura que la expansión desordenada del sistema de educación superior en México imposibilitó una planeación adecuada.

**Cuadro 3. Algunos elementos de diagnóstico en la educación superior en México**

	Problemas derivados de la expansión masiva en las universidades	Falta de planeación y coordinación en el sector	Alta deserción
PROIDES 1986	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
PME 1989	<b>X</b>	<b>X</b>	
CIDE 1991	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
PDE 1995	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
OCDE 1997	<b>X</b>		<b>X</b>

Fuente: Elaborado por el primer autor, con base en los programas de referencia.

Otro elemento en común que mencionan los dos organismos internacionales (CIDE, 1991 y OCDE, 1997), así como el PROIDES, desarrollado en 1986, y el PDE de 1995 es la deserción escolar la cual, según los organismos internacionales es una consecuencia de las desventajas económicas de los

	Evaluación de estudiantes, profesores y procesos educativos	Exámenes de selección para el ingreso a la educación superior	Diversificación de las fuentes de financiamiento en las universidades	Vinculación de la ES con el aparato productivo del país
PROIDES, 1986	X	X	X	X
PME, 1989	X	X	X	X
CIDE, 1991	X	X	X	X
PDE, 1995	X	X	X	X
OCDE, 1997	X	X	X	X

Fuente: Elaborado por el primer autor, con base en los programas de referencia.

En su informe la OCDE otorga un reconocimiento a la política educativa mexicana y señala que, a pesar de que México puede beneficiarse de la experiencia del resto de los países que forman esta organización, también “puede enseñar mucho en términos de soluciones desarrolladas por él mismo” (1997:223). Es decir, este país puede no sólo podría adoptar políticas o programas del extranjero sino también transferirlos. A pesar de esto, habría que ir más allá del discurso y analizar qué trayectoria podrían seguir estos procesos en el caso de los países en desarrollo. El esquema de trayectorias propuesto por Evans y Davies podría ser de utilidad en este sentido (véase el cuadro 1).

Asimismo, destaca que algunos de los programas revisados se citan y se critican entre ellos mismos. Por ejemplo, el PME reconoce que se tomaron las recomendaciones del PROIDES para “plantear” las líneas esenciales para la modernización de la educación superior mexicana. Mientras que el CIDE se aventura a decir que si las estrategias del PROIDES “se hubieran implantado con rapidez, habría constituido un paso para iniciar la mejora de la calidad” (CIDE, 1991:40). De la misma manera, el informe del CIDE critica al PME debido a que lo encuentra “excesivamente” vago, ya que no señala a quién le corresponde hacer qué. Como se observa, esta retórica crítica del informe del CIDE resalta diversos aspectos sobre la implementación de políticas públicas, por lo que cabría también la posibilidad de que este tipo de estudios motiven a los diversos actores locales a poner en práctica sus políticas educativas.

Al contrastar algunas acciones contenidas en los programas e informes aquí seleccionados, parece excesivo opinar que las sugerencias contenidas en el informe del CIDE fueron “el punto de referencia ineludible” para el diseño de políticas en educación superior (González Casanova, 2001: 37). Las coincidencias entre el material bibliográfico desarrollado por las autoridades mexicanas antes de la publicación de los informes del CIDE y la OCDE sustentan esta aseveración; sin embargo, hay vetas de análisis que se abren en otra dirección, como: ¿Hasta qué grado ha llegado la transferencia de política educativa a nivel superior en México? Si se toman en cuenta el esquema de TP descrito anteriormente y los argumentos del debate académico, podría decirse que la transferencia de política educativa que ha ocurrido en México ha sido sólo de tipo coercitivo y que se ha producido por medio de algunos organismos internacionales. No obstante, también en el presente trabajo se ha afirmado

que existen negociaciones privadas y públicas entre los gobiernos receptores y alguna organización que desea “imponer” una política pública. Además, la influencia que llegaran a tener los organismos internacionales sobre las agendas nacionales sería de acuerdo con la naturaleza, funciones, orígenes y estructura de estos organismos, es decir, si algunos utilizan mecanismos de coerción para “imponer” una política, otros legitiman y, quizá, también presionan, por otros medios para que se adopten políticas, programas o instituciones. En todo este proceso la interacción entre actores también juegan un papel destacado.

Asimismo, como se anotó en párrafos anteriores, existe una reformulación del papel de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, que tiende a tener mayor flexibilidad y sensibilidad en los cambios que desea dirigir (Rodríguez y Alcántara, 2001). Así que habrá que investigar si los renovados propósitos de este organismo pueden tener un efecto en la política educativa de los países en desarrollo o si forman parte de un movimiento estratégico para redimirse de las críticas que ha recibido por su forma de operar. (Note 20)

A través del debate académico surgido en México, es difícil identificar qué objeto u objetos se están transfiriendo. Por un lado, se habla de reformas universitarias y, por otro, de ideas y políticas concretas. Esto dificulta la validación de los procesos de transferencia de política educativa, ya que tampoco se han desarrollado herramientas metodológicas para demostrar estos procesos. Asegurar que el gobierno mexicano ha copiado del CIDE programas o políticas en su totalidad es impreciso ya que, en este caso, existen coincidencias entre los programas de educación superior mexicanos, que fueron elaborados antes que el informe del Consejo. Además la OCDE (1997) reconoció que México puede enseñar mucho en términos de política educativa, por lo que cabría la posibilidad de que este país también realizara transferencias hacia otros contextos.

## Conclusiones

La globalización motiva y facilita la adopción de políticas, programas, ideas o instituciones de un contexto a otro. La política de educación superior en México se ha adaptado a las circunstancias de su cambiante entorno e históricamente ha recibido la influencia de modelos educativos extranjeros, aunque cada etapa ha tenido variables internas o externas que han determinado significativamente los procesos de transferencia de política. A lo largo de la historia, se han generado profundos cambios en las funciones del gobierno y tampoco se puede soslayar el surgimiento de una institucionalidad global cada vez más compleja, con altos grados de interacción y comunicación entre múltiples actores, lo que produce un ambiente idóneo para que se adopten políticas desarrolladas en otros ambientes.

Al relacionar las principales líneas de debate sobre la adopción de políticas educativas a nivel superior en México con el esquema de transferencia de políticas, se observa que este análisis se ha centrado primordialmente en el papel que desempeñan los organismos internacionales en la transferencia de políticas y en los medios de presión que utilizan para influir la agenda educativa nacional. Sin embargo, aún quedan por investigar diversos aspectos para tener una noción más precisa de la transferencia de políticas educativas, así como de la amplia gama de agentes que podrían influir de manera muy diversa en el diseño de las mismas. Estudiar a los diversos agentes de las transferencias, así como conocer sus fines, objetivos e intereses, ayudaría a definir qué tipo de transferencia (voluntaria o coercitiva) ocurriría. Además, podría explicarse la forma en que se combinarían los mecanismos de influencia o presión de cada agente en este proceso. También, es necesario tener en cuenta que las transferencias de políticas podrían utilizarse como una herramienta más para diseñar acciones encaminadas a la solución de problemas, en este caso, educativos, y de esta manera, eventualmente, ahorrar tiempo y recursos. (Note 21)

Si se toma en cuenta que las transferencias deben ser un proceso consciente, independientemente de su tipo, como sugieren Evans y Davies (1999); entonces, se asume que puede haber negociaciones, resistencias y, hasta conflictos, entre la parte emisora y la receptora de políticas públicas, por lo que es necesario investigar la forma en que los posibles agentes de la transferencia interactúan en un ambiente institucional cada vez más complejo.

A partir del análisis elaborado, se concluye que es difícil identificar los objetos tangibles e intangibles que realmente se han transferido a la agenda educativa mexicana. Al carecer de este conocimiento previo, es lógico que validar la existencia de la adopción de alguna política educativa en México sea un ejercicio complicado y abierto a múltiples cuestionamientos.

Los argumentos que sugieren que México copia política educativa a nivel superior de algunas organizaciones carecen de sustento, pues las autoridades mexicanas ya habían planteado, con varios años de anterioridad, acciones muy similares a las que el CIDE y la OCDE hicieron en su momento para resolver los problemas de la educación universitaria en México.

Al no haber, por un lado, una clara evidencia de que México copia política educativa de algunos organismos internacionales durante determinado periodo y, por otro, existen coincidencias entre programas nacionales e informes internacionales, surgen, entonces, algunos cuestionamientos: ¿por qué existen estas similitudes?, y ¿cómo se producen? Si la respuesta fuera que son las macroestructuras (globalización, sistemas económicos, etc.) las que dictan estos cambios y los hacedores de política los que aprenden de éstos; podría asumirse que sería posible que se hubiese dado un ejercicio consciente y voluntario para copiar o emular una política. Sin embargo, entonces, ¿qué papel desempeñan los organismos internacionales? Los múltiples mecanismos de presión e influencia de estas organizaciones son otra parte muy importante, aunque no exclusiva, para copiar o emular determinada política pública dentro de un ambiente de creciente complejidad, por eso necesario el análisis sistemático que ayude a mejorar y a ampliar el conocimiento sobre las transferencias de política públicas en México.

## **Agradecimientos**

A los dos revisores anónimos que leyeron y emitieron útiles comentarios a la primera versión de este artículo. A Mayavel Saborío por su excelente corrección de estilo.

## **Referencias**

- Alcántara, A. (2000). *Tendencias mundiales en la educación superior: el papel de los organismos multilaterales*. Ponencia presentada en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. <http://www.unam.mx/ceiich/educacion/alcantara.htm>
- Allende, C. et al. (1998). *La educación superior en México y en los países en vías de desarrollo desde la óptica de los organismos internacionales*. Colección documentos. (México: ANUIES).
- Bennett, C. (1991) "How states utilize foreign evidence". *Journal of Public Policy*, 1, 31-45.
- Brown, P. (1999). "Globalisation and the political economy of high skills". *Journal of Education and Work*, vol. 12(3), pp. 233-251.
- Castro. I. (1997). "El pragmatismo neoliberal v las desigualdades educativas en América Latina".



*Revista Mexicana de Sociología*, 59 (3), 189-205.

Cerny, P. (1999). "Globalization, governance and complexity" en Prakash, A. y Hart, J. A. (coords.) *Globalization and Governance*. Londres; Nueva York: Routledge.

CIDE, Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación. (1991). *Estrategias para Mejorar la Calidad de la Educación Superior en México*. Philip, H. Coombs (coord.). México: SEP/FCE.

Common, R. (2001). *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*. Inglaterra: Ashgate.

Coraggio, J. L. (1998). "Investigación educativa y decisión política. El caso del Banco Mundial en América Latina". *Perfiles Educativos*, vol. XX, nums. 79-80, pp. 43-57.

Davies, J. y Evans, M. (1997). *Unpacking Policy Transfer Analysis: The case of Local Agenda 21*. Documento de trabajo (13). Departamento de Política, Universidad de York, Inglaterra.

Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). "Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature". *Political Studies*, 64, 343-357.

Dolowitz, D. (1997). "Where's the State? The Political Process of Globalisation". ponencia presentada en el foro Globalisation: Critical Perspectives Conference, University of Birmingham, 14-16 de marzo.

El Banco Mundial (1999). *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. Wasihington: El Banco Mundial.

Evans, M. (1998). "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica". *Gestión y política pública*, vol. VII (2), pp. 229-266.

\_\_\_ (1999). "Policy transfer networks and collaborative government: The case of social security fraud". *Public Policy and Administration*, vol. 14 (2), pp. 30-48.

Evans M. y Davies, J. (1999). "Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples". *Gestión y política pública*, vol. VIII (2), pp. 201-246.

Flores-Crespo, P. (1998). *Analysis of Higher Education Policy under the Policy Transfer Framework. A Theoretical and Empirical Contribution regarding Developing Countries: The Mexico's Case*. (tesis de maestría) sin publicar. Departamento de Política. Universidad de York, Inglaterra.

\_\_\_ (2001). *Impresiones de un seminario del Banco Mundial sobre educación superior. Red de Investigadores de la Educación Superior (RISEU)* <http://www.suc.unam.mx/riseu/publicaciones/>

Freire, P. (1996). *Política y Educación*. México: Siglo XXI.

Gil, M. (2000). "Un siglo buscando doctores". *Revista de la Educación Superior*, vol. XXIX (1), no. 113, pp. 23-42.

González Casanova, P. (2001) *La universidad necesaria en el siglo XXI*. México: ERA.

Heidenheimer. A.: Hecllo. H.: v Teich. C. (1976). *Comparative Public Policv. The Political of Social*

*Policy in America, Europe and Japan*. Nueva York: St. Martin Press.

Jones, P. (1992). *The World Bank Financing of Educación. Lending, Learning and Development*. Londres: Routledge.

Ianni, O. (1999). *Teoría de la globalización*(4a. edición). México: UNAM, Siglo XXI.

Latapí, P. (1997). “El informe Delors”. *Tiempo Educativo Mexicano IV*. México: UAA-UNAM.

\_\_\_\_ (1998) “Cómo educar sin pedagogía”. *Tiempo Educativo Mexicano V*. México: UAA.

\_\_\_\_ (2000a). “Nueva travesura del Banco Mundial. *Tiempo Educativo Mexicano VI*. México:UAA.

\_\_\_\_ (2000b) “La OCDE y el futuro de la educación”. *Proceso*, 1 de octubre, no. 1248.

Lowe, J. (1988). “Inter-governmental organizations in education” en Stephens, M. D. (coord.) *International Organizations in Education*. Londres; Nueva York: Routledge.

Majone, G. (1991). “Cross-national sources of regulatory policymaking in Europe and the United States”. *Journal of Public Policy*, vol. 11(2), pp. 208-224.

Marín, A. (1998). “La globalización y su impacto en la reforma universitaria mexicana”. En *La universidad mexicana en el umbral del siglo XXI, visiones y proyecciones*. México: ANUIES.

Mokhtar, K. S. (2001). *Policy transfer in critical perspective: the case of the privatisation of Malaysia Airlines*. Thesis de doctorado, sin publicar. Departamento de Política, University of York, Inglaterra.

Mundy, K. Y Murphy, L. (2001). “Transnational advocacy, global civil society. Emerging evidence from the field of education”. *Comparative Education Review*, vol. 45 (1), pp. 85-126.

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (1997). *Review of National Policies for Education: México*. París: OCDE.

OCE (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2001) “Las recomendaciones educativas del banco mundial” en *La Jornada*, 3 de julio, sitio en internet:<http://www.jornada.unam.mx/2001/jul01/010703/048n1soc.html>

Pallán, C. et al (1995). *La educación superior en México*. México: ANUIES.

Paz, O. (1994) [1950]. *El laberinto de la soledad*. México: FCE.

PDE (1995). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México: Poder Ejecutivo Federal.

PDNU (1999). *Human Development Report 1999*. Oxford; Nueva York: OUP.

PME (1990). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México: Poder Ejecutivo Federal.

- PND (1988). *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*. México: Poder Ejecutivo Federal
- PROIDES (1986). *Programa Integral de Desarrollo para la Educación Superior*. México, ANUIES.
- Puiggrós, A. (1999). “Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico”. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina*, Universidad de Tel Aviv, vol. 10 (1), pp. 5-24.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Gran Bretaña: Open University Press.
- Rodríguez, R. (1998) “La universidad latinoamericana contemporánea. Las encrucijadas de una transición” en Rodríguez, R. (coord.) *La integración latinoamericana y las universidades*. México: UDUAL.
- Rodríguez, R. y Alcántara, A. (2001). “Multilateral agencies and higher education reform in Latin America”. *Journal of Education Policy* (en prensa).
- Rose, R. (1991). “What is Lesson-Drawing?”. *Journal of Public Policy*, (11), 1, 3-30.
- Stephens, M. P. (1988). *International organizations in education*. Londres; Nueva York: Routledge.
- The Economist (1999). “Globalization: Popular myths and economic facts” in *Economics*. Gran Bretaña: St Edmundsbury Press.
- Tünnermann, C. (1996). *Situación y perspectivas de la educación superior en América Latina*. México: ANUIES.
- \_\_\_\_ (1997). *La reforma universitaria de Córdoba*. Colección: Temas de hoy en la educación superior, no. 24. México: ANUIES.
- Villa L. y Flores-Crespo, P. (2002). “Las universidades tecnológicas mexicanas en el espejo de las institutos universitarios de tecnología franceses”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, VII, 14, enero-abril, pp. 17-49.
- Wolman, H. (1992). “Understanding Cross National Policy Transfers”: The Case of Britain and the US. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, (5), 1, 27-45.

## Notas

1. Para un estudio más amplio sobre la globalización, véase Lanni (1999).
2. Este término es una traducción del término “hollowing state” usado por R.A.W Rhodes (1997).
3. Hasta el momento no conocemos una traducción en español del término “governance” que sea conocida de manera general, por lo que en este trabajo usamos “sistema gubernamental” como sinónimo de “governance”.
4. Para un análisis internacional de las redes de políticas públicas, véase Evans (1998).

5. Entrevista de Andrés Ortega en el diario español *El País*, 25 de julio de 1999.
6. Los términos “resistencia” y “acomodo” pertenecen a Cerny (1999).
7. En este sentido, la confusión es mayor cuando González Casanova habla de que la nueva reforma universitaria sigue “estrictamente” una “lógica modernizadora que es, a la vez, neoliberal y neoconservadora” (2001:107). Coraggio (1998) también usa indistintamente tres términos: “paradigma neoliberal” “paradigma neoclásico” y “propuesta” o “decisión ideológica neoconservadora”. Castro también apunta que existe una corriente de pensamiento llamada “neoliberalismo, o paradójicamente, neoconservadurismo” (1997:189).
8. Phillip Brown (1999) usa el término de “importación de política” para analizar temas educativos como la formación de habilidades dentro de las corrientes económicas actuales.
9. Garciadiego, citado en Gil (2000:24).
10. Sobre la Reforma Universitaria de Córdoba, véase Tünnermann 1997.
11. Para un análisis descriptivo de las organizaciones internacionales sobre el ámbito educativo, véase Stephens (1988).
12. Para el caso latinoamericano, Puiggrós parece coincidir con la visión de Marín cuando dice que los presidentes de países sudamericanos como, Pinochet, Menem, Fujimori, Sanguinetti y luego Cardoso recibieron “las orientaciones político-educativas y el paquete programático del Banco Mundial sin realizar adaptaciones a la realidad de su país y sin condicionar ningún aspecto de la reforma exigida” (Puiggrós, 1999:7).
13. Flores-Crespo (2001) describe una forma en que algunos especialistas de la educación superior del Banco Mundial interactúan con las comunidades de académicos y funcionarios de diversas naciones.
14. John Lowe (1988) hace un interesante estudio de la estructura y las funciones de cuatro organizaciones internacionales (El Consejo Europeo, la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial) en el campo de la educación. Otro no menos importante análisis sobre los organismos internacionales y educación superior es el de Allende *et al.*, (1998, México: ANUIES).
15. El OCE es una asociación civil formada por investigadores, maestros, líderes de opinión, legisladores, estudiantes, etcétera, con el propósito de examinar el diseño e implementación de la política educativa en México así como de fomentar la crítica independiente y la participación de las autoridades en la discusión de los problemas educativos. El Observatorio publica quincenalmente sus comunicados en el periódico *La Jornada*. Para mayor información véase [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)
16. Latapí también ha comentado de manera crítica otros tantos documentos de organismos internacionales. Por ejemplo, véase “El informe Delors” (1997), “La reseña de la OCDE sobre educación superior” (1997) o “PDNU: el cambio es posible” (2000a).
17. El CIDE fue fundado en 1970 como una institución independiente, sin fines de lucro y con le objetivo de realizar estudios sobre política comparada. También habría que recordar que el informe del Consejo fue coordinado por Phillip Coombs quien fungió como asesor “externo” de un ex secretario de educación en México durante el sexenio 1988-1994.

18. González Casanova también cita documentos elaborados por algunos economistas ligados al Banco Mundial que guardan cierta correspondencia con la propuesta del ex rector de la UNAM, Francisco Barnés de aumentar las cuotas de colegiaturas a los estudiantes y sus familias. Esta propuesta se puso en marcha en 1999 lo que produjo un paro estudiantil de casi diez meses en una de las más grandes universidades latinoamericanas.

19. Estos resultados forman parte de la tesis de maestría elaborada por el primer autor (véase Flores-Crespo, 1998).

20. Para un análisis a fondo sobre el papel del Banco Mundial dentro del ámbito de la educación, véase Jones (1992).

21. Un caso de una transferencia voluntaria en México fue la creación de las universidades tecnológicas (UT) en 1991 que emularon el modelo educativo de los institutos tecnológicos universitarios (IUT) franceses creados a mediados de los años sesenta. Para una comparación del desempeño de ambas modalidades educativas, véase Villa Lever y Flores-Crespo (2002).