

## ORGANISMOS INTERNACIONALES Y SISTEMAS PÚBLICOS EDUCATIVOS. GOBERNANZA GLOBAL: ¿HERRAMIENTA, ANDAMIO U ORNAMENTO?

---

ALMA MALDONADO-MALDONADO

Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV-IPN

**RESUMEN:** Esta ponencia discute la pertinencia del concepto “gobernanza global” para analizar el papel de los organismos internacionales y su influencia en las políticas educativas a escala mundial. Se sugiere tomar este concepto para diferenciar el debate con respecto al término “régimen internacional” y/o “gobierno global”; así como para ofrecer un marco de análisis diferente al tradicionalmente utilizado cuando se discute la influencia de los organismos en los sistemas educativos públicos, por ejemplo en relación con el papel de los estados nacionales y la soberanía. A partir de dos ejemplos concretos que son la incorporación de las Metas del Milenio a la

agenda de los organismos internacionales y la popularidad de la prueba PISA se ilustra el sentido y utilización que puede tener el concepto de “gobernanza global” en ámbitos educativos de actualidad. Finalmente se analiza la relevancia de incluir nuevas herramientas conceptuales para estudiar estos fenómenos globales en un contexto como el mexicano donde estos temas crecen en importancia a nivel de los diseñadores y hacedores de políticas, los sujetos y actores de la misma, así como los expertos que los estudian.

**PALABRAS CLAVE:** Gobernanza global, organismos internacionales, políticas educativas, metas del milenio y PISA.

### Introducción: Gobernanza global y sus contribuciones al debate

Basset & Maldonado (2009) afirman que la influencia de los organismos internacionales en la educación tiene que ver con otorgar apoyos financieros, generar recomendaciones, elaborar políticas, desarrollar conocimiento especializado, producir cifras, crear redes de expertos y espacios de discusión o realizar contribuciones teóricas y metodológicas en las diferentes áreas de su competencia. Ahora bien, en la discusión de qué tanta influencia específica tienen los organismos internacionales en la definición de políticas educativas en los distintos países no hay consensos claros. Para Heiskanen (2001, p. 7), los organismos internacionales están más bien metidos en la “administración de funciones delegadas a ellos por los estados nacionales y los gobiernos”. Además señala que parece existir una relación inversa entre organismos internacionales y gobiernos: “Los estados y

gobiernos nacionales parecen estar gobernados por los organismos internacionales” (Heiskanen, 2001, p. 7).

Una distinción muy importante que debe hacerse, además, es entre organismos internacionales y regímenes internacionales:

“El término régimen internacional se ha utilizado para definir las reglas y normas existentes dentro de un ámbito concreto; así pues, las organizaciones con propósitos generales como la ONU no serían consideradas regímenes” [...] “Las organizaciones internacionales son la estructura formal de instituciones y regímenes. Se alojan en edificios, emplean a funcionarios y burócratas, y tienen presupuestos” (Martin & Simmons, 2001, p. 2).

En términos de Kratochwil & Ruggie (2001), los regímenes “se definen, en líneas generales, como disposiciones vigentes que elaboran los Estados para coordinar sus expectativas y organizar aspectos de conducta internacional en varios campos [...] Como ejemplos cabe citar el régimen comercial, el régimen monetario, el régimen oceánico entre otros” (p. 347).

En el caso del ámbito educativo, es claro que no existen ejemplos de regímenes internacionales aplicados en este campo. Y aquí es donde cabe la pregunta si para el análisis sobre temas educativos se debería de buscar otro término. De hecho, si se considera que los tres organismos más importantes que influyen en la educación son: el Banco Mundial, la UNESCO y la OECD, pues ninguno de ellos establecen regímenes. Uno es un Banco de desarrollo, el otro es un organismo especializado de la ONU y el último cumple más funciones de un Think Tank. Sin embargo, se trata de los tres que más influyen en educación en países en desarrollo y desarrollados. El único organismo que establece regímenes y que tiene que ver con educación es la OMC pero su alcance no es del todo claro.

Además cabe la pregunta, ¿el establecimiento de regímenes internacionales puede ser sinónimo de gobierno global? ¿O se trata de dos cosas diferentes? :

Relacionado con el tema de un régimen internacional, que parece estar mucho más acotado a aspectos legales, otros dos aspectos que deben ser considerados especialmente son el papel de la soberanía y la legitimidad en este debate. En este sentido ¿hasta qué punto, estos organismos están afectando la soberanía de los estados nacionales y hasta qué punto esto es extensivo a los derechos de los ciudadanos de estos países?” (Heiskanen, 2001, p. 8). Si bien, se entiende que toda soberanía es gradual y regulada (Sidhu, 2007, p. 207),

Por cuestiones de espacio no se abordará el tema de los orígenes del concepto de gobernanza pero será referido en la presentación de esta ponencia.

## ¿Qué entender por gobernanza global?

El concepto de gobernanza global es útil porque ofrece un concepto interesante para analizar de una manera diferente, a las tradicionales, el tema de los organismos internacionales. No debe confundirse con la idea de “gobierno mundial” que buscaría substituir a la figura de Estado nacional por la de un gobierno de escala mundial (Heiskanen, 2001, p. 17).

De acuerdo a Stiglitz (2002):

“Desafortunadamente no tenemos un gobierno mundial, que pueda rendir cuentas a la gente de cada país, para ser vigilantes de la globalización de la misma manera que lo hacemos con los gobiernos nacionales. En lugar de ello, tenemos un sistema que podría denominarse *gobernanza global sin un gobierno global*. Dicha gobernanza está dominada por pocas instituciones, como el Banco Mundial, el FMI o la OMC, además de otros contados organismos y de los ministros de comercio y economía (a su vez unidos fuertemente por determinados intereses financieros y comerciales). El problema es que los directamente afectados por las decisiones que todos ellos toman se han quedado sin voz (p. 22).

Actualmente, existe una tendencia para ver a la gobernanza como una alternativa a otros modelos o conceptos teóricos donde cobra mucha importancia la participación de los ciudadanos (mayor exigibilidad, mayor democracia, relevancia de derechos humanos, mayor diálogo civil y social) (Canto Chac, 2008).

G.S. Koppel (2010) enlista tres características de gobernanza global: “Tiene un poder limitado para sancionar, su influencia no puede ser dada por hecho, no cuenta con una comunidad establecida que otorgue una aprobación consensuada de legitimidad organizacional” (GS Koppel, 2010, p. 68). Para Sidhu (2007) la gobernanza no sólo incluye “nuevas estrategias de disciplina y regulación, ejemplificados por programas como aquellos impulsados por el FMI y el Banco Mundial, sino también numerosas coaliciones y alianzas que conforman movimientos sociales transnacionales” (Sidhu, 2007, p. 2007).

En suma, se trata de un concepto que ayuda a entender las muy diversas y complejas relaciones internacionales actuales, aterrizando la interacción entre importantes organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, gobiernos nacionales, redes e inclusive sus sociedades. Los mecanismos de influencia pueden ser variados.

Por otra parte, reflexionar desde gobernanza global permite incorporar un tema comúnmente olvidado cuando se habla sobre organismos internacionales: su agencia.

“La mayoría de las teorías que se usan para entender a los organismos internacionales son teorías sobre los estados y sobre conducta estatal. Los organismos internacionales son tratados como estructuras de reglas, principios, normas y procedimientos de toma de decisiones en donde intervienen los estados. No se considera que los organismos internacionales tengan agencia y que no puedan actuar en ninguna forma significativa desde las construcciones más teóricas en su campo (Barnett & Finnemore, 1999, p. 5).

## Los sistemas educativos públicos y organismos internacionales

Gobernanza global es útil para el estudio de temas educativos porque el concepto de “régimen” es muy acotado a reglas y normas, mientras que prácticamente ningún organismo internacional relacionado con temas educativos establece ningún tipo de régimen, a excepción quizás de la OMC (tal y como se mencionó anteriormente). De hecho la OMC establece una serie de obligaciones que se deben aplicar al comercio entre sus miembros; estas obligaciones pueden ser del tipo incondicionales y condicionales (OECD, 2002). Y si bien, al seno de otros organismos como la UNESCO se firman compromisos o se suscriben declaraciones, las sanciones al interior de la OMC tiene mucho mayores repercusiones porque afectan directamente mecanismos y tratados comerciales. Fuera de las regulaciones que ha establecido la OMC, el resto de los organismos gubernamentales con interés y trabajo en temas educativos no establecen regímenes.

Sobre la influencia en los sistemas educativos públicos se debe tomar en cuenta la membresía, los acuerdos establecidos y sus términos, los préstamos, en caso de que existan, los proyectos conjuntos, entre otros. Y precisamente es aquí cuando el vínculo entre organismos y su impacto en la educación de los estados nacionales comienza a adquirir numerables matices e intensidades; es donde importa mucho distinguir el país o países que se estudian y los organismos involucrados. No es lo mismo un país que recibe un trato privilegiado, por ejemplo, apoyo financiero y técnico para llevar a cabo su reforma educativa, que otro que cuenta solamente con apoyo técnico o cuya influencia del organismo es más bien indirecta.

El concepto de gobernanza global puede ser útil en 3 temas importantes: incorporación de la responsabilidad de los gobiernos nacionales en la adaptación y ejecución de políticas y recomendaciones en materia educativa, agencia de estos organismos y la participación de

otros espacios internacionales que normalmente no se mezclan con los organismos gubernamentales.

## Dos ejemplos educativos que convergen en la gobernanza global

Las metas del Milenio y la aplicación de la prueba PISA son dos ejemplos ilustrativos sobre el vínculo entre sistemas educativos públicos y un grupo muy considerable de organismos internacionales y espacios afines.

La [Declaración del Milenio](#), que contiene las 8 metas, fue aprobada por 189 países en el año 2000, bajo el auspicio de las Naciones Unidas (ONU). La meta número dos se propone “lograr la enseñanza primaria universal” y más concretamente “velar” porque para el año 2015 “los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

Cuando se establece la universalidad de la educación básica como una prioridad de organismos internacionales, desde 1990 en la conferencia de “Educación para todos”, se abre claramente el debate sobre el apoyo que se debe dar a este nivel. Se llega a afirmar que incluso este apoyo debe prevalecer por encima de otros niveles como el de la educación superior (Burnett, 1999).

En este caso, se usa este ejemplo para discutir el tema de “gobernanza global” porque es un ilustra claramente el impulso de una política global, impuesta, armonizada, diseminada o estandarizada, para seguir con los términos sugeridos por Dale (2007). Más allá de cualquier otra política, las metas del milenio establecen un marco de acción sobre un tema muy específico y uno de los efectos que logran es que parece “incuestionable” pensar desde otro marco un tema como el de la cobertura educativa universal, en cuanto a qué nivel y de qué manera. Así, se trata de un ejemplo muy concreto de gobernanza global, no se trata del establecimiento de ningún tipo de régimen internacional sobre cobertura de educación primaria universal, pero sí de un política empujada desde un conjunto de espacios muy importantes, organismos internacionales, grupos de países, redes de expertos, etc., junto con gobiernos nacionales con el objetivo de integrar recursos económicos con esfuerzos políticos para la concreción de una política pública específica.

El segundo caso es el establecimiento de exámenes estandarizados en diversos países cuyo caso más representativo es el Programa Internacional para la Evaluación de Estu-

diantes (PISA por sus siglas en inglés) elaborado por la OECD. Se trata de un examen estandarizado que se aplica a estudiantes de 15 años sobre lectura, matemáticas y ciencia. En el año que recientemente acaba de ser reportado (2009) participaron 65 países. Los exámenes son administrados a entre 4,500 y 10,000 estudiantes dependiendo el tamaño y contexto de cada país.

Aunque PISA no es el único examen estandarizado, sí es el que tiene más presencia a nivel internacional. Quizás uno de los aspectos que más llama la atención es el número de participantes en PISA. Oficialmente la OECD cuenta con 34 miembros y sin embargo, llama la atención que el número de participantes en PISA prácticamente dobla esa cantidad. Aspecto que definitivamente es digno de llamar la atención por todo lo que implica tomar parte en el estudio. Además de que son muy pocos los países que se han mantenido a la cabeza de los resultados de PISA. Cabe preguntarse ¿en qué radica la enorme influencia de PISA y el interés de los países por participar? Nuevamente tiene que ver con que PISA no se ha convertido en una norma o regla (un régimen) que los países deben cumplir pero sí en un mecanismo con amplia legitimidad a nivel internacional y que está teniendo enormes repercusiones en las agendas políticas educativas de los distintos países (participantes o no en PISA). En este caso también el concepto de “gobernanza global” ofrece importantes elementos para pensar que se trata de un ejemplo que no alcanza las características de un régimen internacional, pero que va mucho más allá de una iniciativa aislada de un organismo. En la actualidad el surgimiento de exámenes estandarizados parecen afectar múltiples esferas públicas del ámbito educativo en la gran mayoría de los países.

## Reflexiones finales

Si bien, el concepto de gobernanza global aporta valiosos elementos, es claro que no cubre todos los ángulos relacionados con las políticas y recomendaciones internacionales en materia educativa, su contribución radica en ayudar a organizar el análisis de una manera más completa y provee un marco general.

Entre los temas que quedan pendientes en la discusión de gobernanza global destacan la comprensión histórica de los organismos internacionales y sus cambiantes políticas a través de los años. La pregunta en este sentido es ¿a partir de este término cómo entender los distintos énfasis que los organismos han realizado en materia de recomendacio-

nes? Por ejemplo, las posturas del Banco Mundial durante la década de los 60 y 70 que consistieron sobre todo en el apoyo a infraestructura (construcción de escuelas, carreteras, puentes). O posteriormente, el giro hacia los programas de ajuste estructural y todo lo que eso significó para los países en desarrollos con políticas económicas muy restrictivas.

Otro tema pendiente es que si bien, el término gobernanza ha sido asociado más recientemente con perspectivas que tienen que ver con lo que significa buenas prácticas o con el involucramiento de la sociedad civil y la exigencia de mejora en los derechos, estos temas aplican al área de organismos internacionales y especialmente países en desarrollo se ve muy distante aún. Posiblemente éste sea uno de los temas pendientes más relevantes y necesarios por discutir. De nuevo se trata de asuntos que dejan abiertas interrogantes sobre los alcances del término gobernanza global usado para hablar de las tendencias educativas de la actualidad.

Además de lo anterior, usar el marco de la gobernanza global tampoco auxilia en los temas que han quedado pendientes en este campo de estudios, en gran medida dada la ausencia de información. Por ejemplo, falta de transparencia en entender qué negocian los países y cómo lo negocian, ausencia de evaluaciones y rendición de cuentas por parte de los organismos y sus países miembros, claridad en las negociaciones que establecen los organismos con los distintos países y respecto a los compromisos establecidos, por mencionar algunos.

Finalmente, el título de esta ponencia busca caracterizar a gobernanza global ya sea como una herramienta, andamio u ornamento. Difícilmente se puede pensar que sea un ornamento porque así como la diferenciación entre régimen y organismo ha ayudado a clarificar el debate sobre los propósitos y alcances de los organismos en las políticas gubernamentales, el término gobernanza global propone una nueva dimensión al estudio de las influencias de todos estos viejos y nuevos actores a escala global.

Respecto si es herramienta o andamio, quizás depende mucho más del ángulo de análisis. Es una herramienta en tanto se le puede utilizar para analizar, más allá de la agenda particular de cada organismo o su trabajo específico en educación, como por ejemplo cuántos préstamos y créditos ha otorgado el Banco Mundial, se busca una visión más amplia que incluya la participación de otros actores u otras entidades con características variadas pueden ejercer en cambiar no sólo las agendas políticas sino incidir directamente en acciones que determinados países toman respecto a sus sistemas educativos.

Quizás la otra acepción sugiere una idea interesante, más que una herramienta, el concepto gobernanza global podría funcionar como una especie de andamio que sostenga o fije los diversos elementos involucrados en el tema del desarrollo de una agenda global, de quiénes participan, de cómo se concreta dicha agenda, de las razones por las cuáles determinados actores (organismos, redes, grupos de países) toman parte en esto y aún más importante, cuál es el papel de los gobiernos nacionales y bajo qué mecanismos participan y qué resulta de esas influencias en los ámbitos educativos respectivos. De ahí la inclinación por usar gobernanza global, al menos por ahora como ese andamio necesario. Finalmente, otra acepción de andamio también resulta del todo útil porque tiene que ver con movimiento o acción de andar, por lo que también sirve para dejar clara la idea de lo mucho que hace falta por recorrer en el estudio de los organismos internacionales y la educación a nivel global.

## Referencias

- Barnett, M. y Finnemore, M. (1999) "The politics, power, and pathologies of international organizations", *International Organizations*, núm., 53, 4, pp. 699-732.
- Basset R. y Maldonado-Maldonado, A. (2009), *International organizations and higher education policy. Thinking globally acting locally?* New York & Abigdon, Oxon: Routledge.
- Burnett, N. (1996). "Priorities and strategies for education --a World Bank review: The process and the key messages", *International Journal of Educational Development*, núm., 16 (3), pp. 215-220.
- Canto Chac, M. (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", *Política y cultura*, otoño, num., 30, pp. 9-37.
- Heiskanen, V., (2001) "Introduction" en Coicaud, Jean Marc y Heiskanen, Veijo, *The legitimacy of international organizations*, Tokyo, New York-Paris: United Nations University Press.
- Kratochwil, F. (2001) "International organization: A state of the Art on an Art of the State", en Martin, L. Y Simmons, B. (eds.), *International institutions. An international organizational organization reader*, Boston: The MIT Press.
- Martin L. Y Simmons, B. (2001). *International institutions. An international organizational organization reader*. Boston: The MIT Press
- OECD, (2005). *GATS: The case for open services markets*, Paris, 2002, OECD.
- Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad" en Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco, *Diccionario de Política*, México. Siglo XXI.



- Salmi, J. (2000). "Higher education and the World Bank: From policy to practice" en Teichler, U. & Sadlak, J. *Higher education research. Its relationship to policy and practice*, Oxford: International Association of Universities-Pergamon-UNESCO.
- Stiglitz, J. (2002). "The promise of global institutions" "The IMF's other agenda" en *Globalization and its discontents*, New York/London, 2002, W.W. Norton & Company.
- Sidhu, R. (2007). "GATS and the New Developmentalism: Governing transnational education", *Comparative Education Review*, vol. 51, núm., 2, pp. 203-227.