



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

Ramírez Díaz, José Antonio

Integración regional de la Educación Superior. El espacio Iberoamericano del conocimiento y el papel pedagógico de la Organización de Estados Iberoamericanos

EccoS Revista Científica, núm. 26, julio-diciembre, 2011, pp. 141-161

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71522347009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

INTEGRACIÓN REGIONAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. EL ESPAZIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO Y EL PAPEL PEDAGÓGICO DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS

REGIONAL INTEGRATION OF HIGHER EDUCATION.
THE IBEROAMERICAN ACIO ESP KNOWLEDGE AND PEDAGOGICAL
ROLE OF THE ORGANIZATION OF AMERICAN STATES

José Antonio Ramírez Díaz

Doctor en Educación.
Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara.
Miembro del Sistema Nacional del Conacyt.
Universidad de Guadalajara.
Guadalajara – México
sigeanton@hotmail.com

RESUMEN: El presente texto analiza las estrategias para la transferencia de políticas de los organismos internacionales a los países de América Latina. Se revisa el papel de la Organización de Estados Iberoamericanos y las Cumbres Iberoamericanas en la producción de políticas para la integración de la educación superior en la región al relevar el circuito por el cual se generan las políticas regionales. Al final del trabajo, se hace una reflexión de la dimensión comercial implícita en el cambio educativo, lo cual, permite asumir que las Cumbres no son sólo un espacio para llevar a cabo un proyecto de cooperación regional sino que contribuyen en el desarrollo de los intereses económicos españoles.

PALABRAS-CLAVE: Educación superior. Comercialización de servicios educativos. Iberoamérica. Integración educativa. Transferencia de políticas.

ABSTRACT: This paper discusses strategies for the transfer of policies of international organizations to countries in Latin America. We review the role of the Organization of American States and the Latin American Summit in the production of policies for the integration of higher education in the region to relieve the circuit which is generated by regional policies. At the end of the work is a reflection of the commercial dimension implicit in educational change, which, lets assume that the Summit is not just a space to carry out a project of regional cooperation but also contribute in the development of interest Spanish economic.

KEY WORDS: Commercialization of educational services. Educational integration. Higher education. Ibero-America. Policy transfer.

A
R
T
I
G
O
S

Introducción

En el mes de septiembre del año 2010, en Buenos Aires, se celebró el Congreso “Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” (CME), se mostró como un evento con inusitada capacidad de convocatoria en América Latina (AL), pues su difusión se realizó en base a la comunicación entre académicos y con una modesta publicidad¹.

Promovido por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), las cifras de participación rebasaron sus estimaciones. El director del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, ratificó el éxito del evento por su concurrencia (2667 participantes), la presencia de representantes de organismos internacionales (UNESCO, UNICEF y CEPAL), y por la capacidad obtenida para elaborar una radiografía de la educación de AL mediante los textos presentados por los congresistas, en temas como: “[...] la formación y el desarrollo profesional de los docentes, la educación intercultural, la evaluación de la educación, o la investigación científica y la movilidad académica en la educación superior”. (TIANA FERRER, 2010, p.2). El CME es el rostro público de una agenda global de integración para la educación en el marco de conformación de un mercado mundial de servicios educativos.

Los documentos emitidos por la OEI, carecen de una conceptualización sobre la integración. Por ello, se apela a la que hace el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), que financia el desarrollo del programa ME 2021. El BID (2003), asume a la integración regional como un medio de la política para alcanzar un conjunto de metas y objetivos para el desarrollo. El Banco canaliza sus apoyos a la creación de bienes públicos regionales, mediante la integración, el comercio y la cooperación regional, para impulsar el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. Sus líneas prioritarias de acción son: el fortalecimiento de mercados regionales en el contexto de una apertura general al sistema de comercio mundial; el fomento de infraestructura regional; vigorizar a las instituciones relacionadas con el proceso de integración; y el desarrollo de otros bienes públicos regionales.

Toda integración se convierte en un espacio de concurrencia de actores e instituciones en la creación de mercados regionales. En ese sentido,

cabe preguntarse por los intereses que mueven a los diversos actores e instituciones que se movilizan en torno a la educación en AL, en lo especial, el recientemente creado Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

El proyecto de integración educativa para Iberoamérica, data de años atrás y se articula en una compleja trama de intereses de los países europeos, que apelan al uso de la diplomacia para orientar la agenda educativa, la cual, si bien es cierto, pasa por un proceso de negociación entre los ministerios de educación de los países, muestra una carencia de análisis y de la toma de una posición crítica por los académicos, al abordar el tema².

Una referencia que ilustra la postura referida, se manifestó en el CME. Los comentarios en línea en un foro creado *ex profeso*³, y el reducido número de ponencias con una crítica o reflexión a la agenda son muestra de ello. Por ejemplo, en la mesa “Espacio Iberoamericano del Conocimiento”, en la cual se deberían revisar los temas vinculados a la integración regional en materia de producción científica, innovación y educación superior se situaron apenas 12 ponencias, mientras tanto, la mesa de “Metas educativas 2021”, la cual se orientaba a revisar los aspectos relevantes del documento, tuvo 10 ponencias. No sólo es criticable el reducido número de textos en cada mesa, lo es también, el hecho de que varias de ellas sistematizaban los proyectos de investigación de los ponentes pero no se orientaban a cumplir con el objetivo propuesto del Congreso que apuntaba a: “[...] discutir y concretar los objetivos, metas indicadores, programas de acción compartidos y mecanismos de seguimiento y evaluación de la propuesta: “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”⁴.

No obstante lo mencionado, el evento fue considerado como exitoso según Tiana Ferrer (2010, p. 6):

No fueron pocos los ponentes que hablaron expresamente de las metas y muchos más quienes las tuvieron en cuenta para desarrollar sus exposiciones. Todo ello supuso una contribución relevante a la profundización en el contenido de las metas y a su conexión con la investigación educativa.

Comentario que llama la reflexión dada la escasa contribución al propósito del encuentro. En ese marco, el presente texto se propone analizar la complejidad creada por la apertura de la educación al finan-

ciamiento privado y los mecanismos por los cuales se constituyen las agendas educativas en la creación y transferencia de políticas educativas de integración en AL. Asunto en el cual la OEI juega un importante papel a través del impulso en la formación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC).

El ciclo de creación de las políticas educativas en Iberoamérica

Los miembros de la academia, han sido muy críticos con los organismos internacionales vinculados a Estados Unidos de Norteamérica (Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional [FMI]). No es el caso de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OEI, quienes cuentan con un bajo nivel de análisis⁵, circunstancia que los envuelve en un manto de discreción sobre su rango de influencia en AL. Sin embargo, están llamados a hacerse visibles, pues son parte de las mesas de dialogo y negociación de la agenda educativa en la formación de un mercado mundial.

Los procesos de integración comercial, han sido un factor clave para ampliar los mercados y abrir sectores que habían permanecido bajo control estatal durante largos períodos. Fue necesario crear escenarios para definir los sectores de ampliación comercial y establecer marcos jurídicos y normativos internacionales, que pasaron a institucionalizarse como contexto de dialogo para la resolución de problemas emergentes. (G-20; WORK-PROGRAMME, 2009; 2008; 2003) y en eventos continentales (CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, 2005).

En el conjunto de reuniones multilaterales, la educación fue convertida en un tema relevante. Especialmente, se le destacó en las Cumbres Iberoamericanas (CI) (Cuadro 1). Entre sus particularidades pueden señalarse:

1. Las CI, son un punto de encuentro para la toma de acuerdos entre gobiernos con una afiliación dispersa (y en apariencia antagónica) a lo largo del espectro geo-político de Iberoamérica. A los gobiernos de Venezuela, Uruguay, Bolivia y Cuba se les identifica con la iz-

quierda, mientras que a las reuniones, también comparecen gobiernos conservadores de derecha con irrestricta adopción de la doctrina neoliberal, como es el caso de México y Chile.

2. La noción negativa de imperialismo y colonización se desvanece sin la presencia de los Estados Unidos de Norteamérica, quien no participa en las Cumbres.
3. Los procesos y acuerdos de las CI, operan a la sombra de un organismo internacional, la OEI, el cual, no ha sufrido el intenso cuestionamiento académico que se ha hecho a otros organismos internacionales de cooperación.

El primer intento por crear una región Iberoamericana, se remonta a la tentativa española de conmemorar los 480 años del primer viaje de Cristóbal Colón a AL, la cual no pudo llevarse a cabo debido a la incompatibilidad de posturas entre las dictaduras sudamericanas y los gobiernos democráticos que convivían en la década de los setenta en el siglo XX. (FRAERMAN; DRAGO, 2009).

Tras ese intento fallido, el tema se retomó a finales de la década de 1980. Ya en 1990, los países que impulsaron la iniciativa fueron México, Brasil y España⁶ los cuales propiciaron mayor apertura regional para la realización de los trabajos multilaterales. El 11 de octubre de ese año, en el escenario de la Cumbre de Río, se hizo la convocatoria para las 3 primeras CI. (FRAERMAN; DRAGO, 2009).

Aún como Presidente, Rodríguez Zapatero (en DEL ARENAL, 2005, viii) revaloró la importancia de las CI, al considerarlas estratégicas, pues les permiten: “Compaginar la defensa de los intereses económicos de España con la práctica de la responsabilidad social de las empresas españolas en América Latina”⁷.

Sin embargo, los intereses económicos implícitos no son reconocibles de manera discursiva. Por ello es primordial forjar un marco teórico por el cual pueda atenderse la complejidad en la diseminación de las políticas educativas en los países de AL. A continuación, establezco unas pautas teóricas, que relacionadas con la idea de dispositivo pedagógico ayudarán a esclarecer el interés puesto en las agendas de políticas educativas.

El primero de ellos se refiere al “Multi-level governance”, el cual permite atender las modalidades por las cuales un gobierno hace frente a los procesos de supra-nacionalización de las políticas, la descentralización en la toma de decisiones y la dispersión de la autoridad. Los procesos de diseminación de las políticas transitan por diversas jurisdicciones, a través de un mayor número de actores (estatales y no estatales) y establecen los nuevos desafíos que estos acontecimientos tienen para los Estados nacionales. (BACHE; FLINDERS, 2004).

Para el caso de estudio, éste concepto atiende la pérdida de poder del Estado para decidir en la Educación Superior, y al actual fenómeno donde el gobierno suele recurrir a la importación de modelos o a la imposición de procesos mediante el condicionamiento de financiamiento a las Instituciones de Educación Superior (IES). Se entiende que las grandes decisiones que afectan al sector educativo no se toman en niveles territoriales discretos sino que se basan en la superposición de redes complejas que rebasan a los gobiernos nacionales. Así, el nuevo rol del Estado en materia de Educación Superior, radica en desarrollar nuevas estrategias de coordinación, dirección y trabajo en red con actores no nacionales.

Entre los escasos trabajos sobre el concepto es posible rescatar el de Jessop (en BACHE; FLINDERS, 2004), quien muestra al Estado moderno con una tendencia a la apropiación de políticas internacionales, incluyendo la participación de agentes y de instituciones extranjeras como fuente de generación de ideas políticas y precursores de su diseño o responsables de su implementación.

Un segundo concepto es el de transferencia de políticas. Proceso por el cual el conocimiento acerca de las políticas, disposiciones administrativas, instituciones e ideas creadas en un sistema político (pasado o presente) se utilizan en el desarrollo de políticas, acuerdos, instituciones e ideas en otro sistema político. (DOLOWITZ; MARSH, 2000). El concepto también suele entenderse como un irregular y complejo flujo de ideas, personas y de proyectos a través de diferentes sistemas de interacción donde los actores interactúan en una variedad de situaciones poniendo en juego diferentes capacidades, con múltiples identidades, en una amplia variedad de roles. (WEDEL, 2004).

La transferencia de políticas, se refiere al proceso por el cual las políticas pasan del exportador al importador, (STONE, 2001) y donde los

elementos de la transferencia pueden incluir: políticas, las instituciones, ideologías o justificaciones, las actitudes e ideas, y las lecciones aprendidas (DOLOWITZ, 1997). La transferencia de políticas no es un proceso independiente sino que forma parte de un proceso más amplio que fluye en la política a través de redes. (Wolman, 1992).

En los grandes procesos modernos, se ha hablado mucho de convergencia educativa entre países sin diferenciarla de la transferencia de políticas y más como un proceso solapado en esta (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2004). La convergencia representa una hipotética propuesta importante que facilita la posibilidad de desarrollos similares entre países diferentes, con o sin vínculo directo entre ellos. En esos casos, la transferencia de políticas puede ser un factor causal de la convergencia. Sin embargo, la transferencia de políticas puede generar la divergencia. Bennett (1991), plantea 4 modalidades de transferencia de políticas:

1. La emulación, que consiste en asumir ideas políticas y adaptar los enfoques, herramientas o estructuras a las condiciones locales.
2. La armonización, que promueve la convergencia como consecuencia del reconocimiento político de la interdependencia y la conciencia de los costos de la divergencia.
3. La creación de redes de élite y de responsables políticos mediante comunidades políticas transnacionales formadas por expertos y profesionales.
4. La penetración, la cual implica el uso de poder y es coercitiva pues asume la aceptación obligatoria y la conformidad. La penetración puede derivarse de las acciones de organizaciones internacionales (BIERSTEKER, 1992).

Por otra parte, el aprendizaje de políticas da cuenta de un proceso con el que las ideas políticas se extienden y logran posicionarse en las instituciones. Se trata de evidenciar el potencial de las políticas para generar el aprendizaje social y con ello crear una identidad común. (STONE, 2001).

Hall (1993) considera que en el aprendizaje, es posible tener en cuenta la forma en que la evolución de la sociedad tiene relación con la política y cómo se puede vincular al Estado, la sociedad civil y con las organizaciones internacionales. Otras formas de asumir la existencia de un proceso de aprendizaje, se muestran mediante los trabajos de Rose (1993), a través de “comunidades epistémicas transnacionales”. Para Sabatier (1991), el aprendizaje orientado a la política se produce dentro de coaliciones de promoción que puede incluir periodistas, investigadores y miembros posicionados en la política así como funcionarios electos y líderes burocráticos.

Los trabajos de Culebro (2008) ha mostrado que el modelo conceptual en la transferencia de las políticas, tiene un peso relativo, pues disminuye su importancia en la medida en que el aprendizaje y adaptación toman lugar en los espacios

El marco conceptual, se complementa con la tesis que presume una relación de influencia de los empresarios en los organismos internacionales para definir políticas y proyectos que favorezcan sus intereses. (ROHADES; SLAUGHTER, 2004).

Resulta importante atender la presencia de múltiples actores, asociados con el sector económico y financiero, en las mesas de negociación de la agenda educativa y los intersticios por los cuales las políticas se filtran en las instituciones para luego re-crear contextos de aprendizaje en los que los académicos, los funcionarios y los estudiantes deberán de transitar para adoptar el nuevo sentido educativo.

Cumbres y Conferencias de Educación con alto impacto en Iberoamérica.

Las CI, operan bajo un formato de reuniones preparatorias en las que los Ministros de Cultura⁸ y Educación⁹ se reúnen de manera previa al encuentro entre Jefes de Estado y de Gobierno, para discutir las agendas sectoriales y predefinir las acciones que realizarán los mandatarios en la reunión correspondiente. Estos espacios, funcionan como primer engranaje, en ellos se definen los problemas educativos, se analizan causas, consecuencias y se preparan las políticas y los programas comunes que luego entrará en funcionamiento por medio de la Secretaría General Iberoamericana

(SEGIB) cuya función básica es dirigir técnica y administrativamente los programas y proyectos, adaptando a las políticas emergentes al plano de la región. Ya en su implementación, es común encontrar que las agendas en los espacios nacionales cuentan con servicios o productos promovidos por empresarios españoles¹⁰.

Sobre la OEI, se advierte una gran capacidad para concentrar políticas educativas y dirigir los proyectos regionales. Reúne varias de las características y funciones de los denominados *think tanks*¹¹ pero sería inadecuado considerarle dentro de esa categoría, debido a su carácter multilateral e intergubernamental que lo diferencia de las instituciones privadas o públicas al servicio de un gobierno o una coalición política.

La OEI, posee una página *web* como medio de difusión. Cuenta con secciones especializadas para: educación, cultura, ciencia, estudios de educación superior y un espacio para sus publicaciones. Ha sido capaz de crear foros mundiales, conferencias y debates que convocan a miles de especialistas. La OEI, dinamiza una agenda de problemas y necesidades en materia educativa y ha orientado a los académicos para dar soluciones a tales problemas. Esto significa, que cuenta con los medios para lograr un posicionamiento público y puede incentivar la formulación de políticas públicas educativas. Han sido capaces de priorizar los temas y difundirlos a través de Internet. Características que coinciden con las descripciones que algunos autores han hecho para los *thinks tanks*. (MOLINA RABADAN; IGLESIAS ONOFRIO, 2005; XIFRA, 2005; UÑA; COGLIANDRO; LABAQUI, 2004; TELLO BENEITEZ, S/F).

A la fecha, se han celebrado 21 Cumbres Iberoamericanas y 21 Conferencias Iberoamericanas de Educación (CE), en cada una de ellas se han establecido temáticas especializadas (Cuadro1). Es frecuente observar en los documentos finales que se subraya la importancia de la educación.

La I CI, definió la educación como parte de un “mercado común del conocimiento” por lo cual se debería de favorecer el intercambio de bienes y servicios educativos, culturales, científicos y tecnológicos para reforzar “la competitividad industrial y la eficiencia social”. (OEI, 2010a; DECLARACIÓN DE GUADALAJARA, México, 1991).

La II CE, permitió puntualizar las acciones para el diseño de políticas y la transformación de los sistemas educativos regionales, la modernización de la administración educativa y ayudó a determinar los programas

para la educación mediante tres ejes básicos: educación – democracia; educación- desarrollo económico y social, y educación – integración. (OEI, 2010a; DECLARACIÓN DE GUADALUPE, España, 1992).

La V CE, puede considerarse como una de las más importantes en la materia. En ella, se estableció la relación entre educación y desarrollo y se urgió a intensificar los esfuerzos para dotar de mayores recursos a la educación en la región. (OEI, 2010a; DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES, Argentina, 1995).

Con los trabajos de la V CI se ratificaron los acuerdos tomados por los ministros para dar impulso a la educación regional como factor de desarrollo social, económico y para el ejercicio de la democracia. El espectro de las declaraciones sobre educación abarca a todos sus niveles y hacen énfasis en su modernización. En este escenario fueron creados un numeroso grupo de programas¹².

En materia de educación superior, resultan clave las ediciones XIV, XV y XVI de las CI y de las CE, pues en ellas se sentaron las bases de un proyecto regional mancomunado que cobra fuerza en la Cumbre llevada a cabo en Portugal. Se trata de un proyecto de transformación de las IES que apunta a la profesionalización docente y al “[...] desarrollo de la investigación científica y tecnológica, de acuerdo con las necesidades del sector productivo y del desarrollo nacional.” (OEI, 2010a; DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ, Costa Rica, 2004).

La XV CI resulta significativa pues en ella se aborda de manera explícita el tema de la creación del “Espacio Iberoamericano del Conocimiento” (EIC), con el propósito de transformar la Educación Superior en los países de Iberoamérica tomando como palanca la investigación, el desarrollo y la innovación. Propuesta que fue aprobada en la XVI CI como un programa *ex-profeso*, diseñado para favorecer la integración regional, fortalecer y fomentar las interacciones y la cooperación para la generación, difusión y transferencia de los conocimientos sobre la base de la complementariedad y el beneficio mutuo, de manera tal que ello genere una mejora de la calidad y pertinencia de la educación superior, la investigación científica e innovación para un desarrollo sostenible en la región. (PLAN ESTRATÉGICO DEL EIC, 2006).

Los programas y proyectos derivados del EIC, en el año 2009, muestran una tendencia a vincular a las IES con los procesos de acreditación,

a la homogeneización de procesos formativos, a la vinculación con la empresa y a procesos de legitimación de las mismas mediante estudios sobre percepción pública de la ciencia y la tecnología e iniciativas para mejorar la participación pública en el gobierno de la ciencia y la tecnología. (PLAN ESTRATÉGICO DEL EIC, 2006).

Para apoyar la integración de la Educación Superior, fue creado el “Centro de Altos Estudios Universitarios Iberoamericano” (CAEU) cuyo propósito es contribuir a la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento y para fortalecer la calidad de los procesos de modernización de la educación, la ciencia y la cultura, a través de redes de formación e investigación interinstitucionales. Una de las primeras acciones enmarcada en el EIC se concreta con la formación del Programa Pablo Neruda como instrumento de movilidad académica en el ámbito de la educación superior. (OEI, 2010a, DECLARACIÓN DE SAN SALVADOR, El Salvador, 2008).

El CEAU está vinculado a la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España, para convertir cursos a un formato semi-presencial y generar un espacio tecnológico de soporte a las redes de investigación. Le fueron encomendados la promoción y el establecimiento de redes interuniversitarias vinculadas a los objetivos que se plantean en las Conferencias Iberoamericanas de Educación, Ciencia y Cultura.

De manera reciente, con la intención de conmemorar los bicentenarios de la independencia de los países Iberoamericanos, fue ideado un proyecto educativo al cual se le denominó: “Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. La iniciativa fue hecha para reforzar la educación en las políticas de los países y para cohesionar a la comunidad iberoamericana en torno a unos objetivos comunes y para construir sociedades justas y democráticas. En su planteamiento inicial, se espera que el proyecto promueva una generación de ciudadanos cultos, con mayor participación social y compromiso para transformar las relaciones sociales. (OEI, Metas Educativas, 2008).

La tentativa de dar forma a un proyecto integrado de educación para la región iberoamericana, aparece soportada por el documento y se expuso al escrutinio público mediante la convocatoria al Congreso del mismo nombre, que se celebró en la ciudad de Buenos Aires en septiembre de 2010.

El carácter pedagógico de la OEI

La educación ha sido uno de los sectores en que se han presentado grandes cambios con los nuevos procesos de globalización. Rebasado el Estado nacional, la globalización educativa ha trazado un mapa de análisis sobre las nuevas formas que adquiere su gobierno, los procesos de transferencia de políticas, la relación de empresarios y organismos internacionales con gobiernos nacionales, así como el reconocimiento de los aprendizajes institucionales y sociales que se generan con la importación de políticas educativas. Especialmente es el papel de generador de aprendizajes sociales el que lleva cabo la OEI.

El proceso forma parte del nuevo orden social que se encuentra anclado al paradigma del cambio y de las incertidumbres. Postura que contravino la idea de la existencia de un pensamiento único y centralizado, generó la lógica del pensamiento múltiple y de la cooperación internacional, y tuvo un fuerte impacto en educación, a través de los cambios manifiestos en la relación del Estado con las instituciones y con la sociedad civil. Con dichos cambios, se alteraron los procesos de resolución de los problemas y elaboración de las nuevas demandas del sector educativo, que previamente eran monopolio de los Estados nacionales que ante la pérdida de referentes, tuvo que aceptar la intervención de los organismos internacionales y las empresas transnacionales para gestionar los servicios educativos.

Desde su inclusión en la Organización Mundial del Comercio, la educación pasó a mostrarse como parte de un sector comercial y de inversión, en el que necesariamente habría un intento por modificar las orientaciones de las prácticas institucionales, a través de estrategias y recursos que cada agente ponía en juego con el fin de imponer las iniciativas que conviniera a sus intereses.

Los espacios simbólicos de la negociación de la agenda educativa, se constituyeron en una arena para las definiciones de problemas y las orientaciones que normativamente tomarían las acciones colectivas, por lo cual, analíticamente deben ser abordadas desde las dimensiones política, jurídica, filosófica e ideológica para construir su legitimidad y dar curso a las políticas públicas y los programas del sector.

La educación forma parte de un mercado mundial, donde AL se convierte en un apetitoso mercado para los gobiernos y empresas transna-

cionales. La actual escolarización se desarrolla en un conjunto de instituciones y de aparatos vinculados entre sí, que, de este modo, son parte de un campo económico relativamente autónomo, en el que le es imposible actuar de manera organizada a los Estados nacionales. Los procesos de escolarización, antiguamente confinados en el aparato burocrático nacional, ahora suelen estar compartidos con organismos y empresas extranjeras.

En el caso de México, después de Estados Unidos de Norteamérica, España es el segundo inversionista. Si bien es cierto, las mayores inversiones no se vinculan de manera directa en educación, sí existen sectores periféricos con alto grado de relación a la educación, en los que se reporta una intensa promoción de la inversión española. Tal es el caso de la tecnología de comunicaciones y la tecnología de la información. Los cuales, se suman a los ya cooptados por empresas españolas como son los servicios financieros (que poco a poco han penetrado los espacios educativos), los servicios editoriales, la asesoría especializada y la comercialización de posgrados en línea. El monto de las inversiones españolas en México, pasó de 145.7 millones de dólares en 1994 a 26 mil millones de dólares en 2007. (MARES, 2009; EMBAJADA DE ESPAÑA, 2005).

El creciente interés de los empresarios españoles por AL, encuentra total respaldo en su gobierno, el cual suele convertir la defensa de los intereses transnacionales en un asunto de Estado, además de que el empresariado suele tener un alto grado de influencia en la diplomacia española. Esta concordancia, en el contexto del presente texto, abona a la credibilidad de la tesis de Rohades y Slaughter (2004), los cuales revelan el rol que juegan los empresarios en los organismos internacionales para definir políticas y proyectos que favorecen sus intereses.

La constitución de los problemas educativos, la jerarquización de los mismos, la enunciación de prioridades, el establecimiento de objetivos, la conformación de programas y la definición de políticas educativas suelen tener un espacio para la discusión diplomática a través de las reuniones de los Ministros de Educación y los Jefes de Gobierno de los países de la región. Pero lo más interesante, es el mecanismo de legitimación que han creado.

El peso de España en las decisiones en la OEI es elevado, pues es también quien realmente sostiene al organismo con sus aportaciones. Sin embargo, no puede asumirse que el organismo ha sido creado con el

único propósito de favorecer la cooperación con AL. La defensa de los intereses transnacionales de los empresarios parece tener un respaldo a través de los intentos por crear una agenda para la educación desde la OEI. Es evidente, que el organismo no se puede mostrar, ni se puede analizar como la fachada del capitalismo español, antes bien, es necesario entender la potencia ideológica que el organismo posee y la función pedagógica que desarrolla. Gracias a ello, ha sido capaz de establecer un abanico de intereses nacionales, mediante un proceso regional de integración, dirigido a la transformación de la educación y a la cual se le debe de prestar mayor atención, para evaluar con mayor profundidad las políticas educativas.

Sacar de la obscuridad el papel de la OEI para la integración iberoamericana, involucra el esfuerzo por establecer la relación entre ésta, el gobierno y los empresarios españoles. Si bien es cierto, no existen argumentos para sostener que detrás de la OEI, existen un conjunto de empresarios que imponen la agenda educativa iberoamericana, si es posible afirmar que la agenda educativa puesta en circulación por la OEI es recuperada por empresas españolas tal y como acontece con el Banco Santander en la educación superior. Mirar con un poco de sospecha el circuito de las políticas educativas regionales para identificar los beneficios educativos en los países iberoamericanos, conlleva, ahora, establecer un punto de análisis para discurrir sobre la comercialización de la educación y la importancia que, como mercado, puede tener Iberoamérica para España.

Es evidente que bajo el mercado mundial de la educación favorece la formación de un dispositivo pedagógico como una red con alta capacidad vinculante de elementos que permiten establecer nuevas relaciones de poder entre actores poderosos, como son empresarios y organismos internacionales, ante la definición de una urgencia educativa. Es digo de atenderse el carácter pedagógico del dispositivo que se forma en esa relación. Pues se constituye como una herramienta de gran potencia para educar a las masas, a partir de las urgencias definidas y otorgar un sentido a las directrices propuestas. Por igual, es capaz de generar un campo de racionalidad que permite establecer discursos sobre lo que es educación sin cuestionar aquello que ha quedado fuera de lo que se entiende como educativo.

Fecha	Evento	Lugar	Tema
Junio, 1988	I Conferencia	La Habana (Cuba)	Educación, trabajo y empleo.
Julio, 1991	I Cumbre	Guadalajara (México)	Principios y objetivos.
Junio, 1992	II Conferencia	Guadalupe y Sevilla (España)	Cooperación en educación.
Julio, 1992	II Cumbre	Madrid (España)	Planes de acción e instrumentos.
Nov., 1992	III Conferencia	Bogotá (Colombia)	Descentralización educativa.
Julio, 1993	IV Conferencia	Salvador de Bahía (Brasil)	Educación y trabajo.
Julio, 1993	III Cumbre	Salvador de Bahía (Brasil)	Programa para el desarrollo.
Junio, 1994	IV Cumbre	Cartagena de Indias (Colombia)	Comercio, integración y desarrollo.
Sept., 1995	V Conferencia	Buenos Aires (Argentina)	Educación y desarrollo.
Oct., 1995	V Cumbre	San Carlos de Bariloche (Argentina)	Educación y desarrollo.
Sept., 1996	VI Conferencia	Concepción (Chile)	Gobernabilidad y democracia.
Nov., 1996	VI Cumbre	Santiago de Chile y Viña del Mar (Chile)	Gobernabilidad y democracia.
Sept., 1997	VII Conferencia	Mérida (Venezuela)	La educación y los valores éticos.
Nov., 1997	VII Cumbre	Isla Margarita (Venezuela)	Los valores éticos de la democracia.
Julio, 1998	VIII Conferencia	Sintra (Portugal)	Globalización y educación.
Oct., 1998	VIII Cumbre	Oporto (Portugal)	Globalización e integración regional.
Julio, 1999	IX Conferencia	La Habana (Cuba)	Calidad, educación, integración
Nov., 1999	IX Cumbre	La Habana (Cuba)	Iberoamérica y la crisis financiera.
Julio, 2000	X Conferencia	Panamá (Panamá)	La educación inicial.
Nov., 2000	X Cumbre	Panamá (Panamá)	Niñez, adolescencia y equidad.

Cuadro 1: Relación de Cumbres Iberoamericanas y Conferencias de Educación

ARTIGOS

Fecha	Evento	Lugar	Tema
Marzo, 2001	XI Conferencia	Valencia (España)	Educación inicial.
Nov., 2001	XI Cumbre	Lima (Perú)	Unidos para construir el mañana.
Julio, 2002	XII Conferencia	Sto. Domingo (Rep. Dominicana)	Educación inicial.
Nov., 2002	XII Cumbre	Bávaro (Rep. Dominicana)	Democracia, desarrollo sostenible y equidad social.
Sept., 2003	XIII Conferencia	Tarija (Bolivia)	La educación como factor de inclusión social
Nov., 2003	XIII Cumbre	Sta. Cruz de la Sierra (Bolivia)	La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana
Oct., 2004	XIV Conferencia	San José (Costa Rica)	Desarrollo y desigualdad social.
Nov., 2004	XIV Cumbre	San José-Costa Rica (Costa Rica)	Educar para progresar
Julio, 2005	XV Conferencia	Toledo (España)	Financiamiento de la educación
Oct., 2005	XV Cumbre	Salamanca (España)	Desarrollo sostenible, pobreza y migración
Julio, 2006	XVI Conferencia	Montevideo (Uruguay)	Alfabetización y educación superior.
Nov., 2006	XVI Cumbre	Montevideo (Uruguay)	Desarrollo, migración, alfabetización y Espacio Iberoamericano del Conocimiento
Julio, 2007	XVII Conferencia	Valparaíso (Chile)	Calidad y equidad educativa.
Nov., 2007	XVII Cumbre	Santiago (Chile)	Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica
Mayo, 2008	XVIII Conferencia	Salinillas (El Salvador)	Juventud y desarrollo (calidad, educación superior)
Oct., 2008	XVIII Cumbre	San Salvador (El Salvador)	Juventud y desarrollo.
Abril, 2009	XIX Conferencia	Lisboa, (Portugal)	Educación e innovación

Cuadro 1: Relación de Cumbres Iberoamericanas y Conferencias de Educación

Fecha	Evento	Lugar	Tema
Dic., 2009	XIX Cumbre	Lisboa (Portugal)	Innovación y conocimiento
Sept., 2010	XX Conferencia	Buenos Aires (Argentina)	Metas Educativas 2021 e inclusión social
Dic., 2010	XX Cumbre	Mar del Plata (Argentina)	Educación para la inclusión social
Oct., 2011	XXI Cumbre	Asunción (Paraguay)	Transformación del Estado y desarrollo

Cuadro 1: Relación de Cumbres Iberoamericanas y Conferencias de Educación

Notas

- 1 El proceso de difusión del Congreso, es un ejemplo de circulación de información mediática en el ámbito académico. La OEI, promovió el evento mediante foros nacionales para la revisión del documento preliminar desde su página WEB y con el apoyo de las redes sociales. En enero de 2010, fue creada una cuenta en Facebook que se convirtió en un espacio de comunicación con uso intensivo entre sus seguidores, el cual daba cuenta de las noticias, avances de la organización y opiniones de sus miembros. Según se anotaba en su “pared”, el 28 de enero de 2010, el Congreso registraban 839 inscritos de un total de 1500 espacios disponibles. Con el paso de los días y ante la demanda de participación, los plazos para la entrega de colaboraciones y los espacios para su presentación, fueron ampliándose. En las reseñas de la inauguración del Congreso, a la cual asistió la Presidenta de Argentina Sra. Cristina Kirchner, se divulgó que acudieron 3,200 personas (<http://www.metas2021.org/congreso/>). La página del Congreso sigue activa en Facebook, al 5 de enero de 2011 contabilizaba a 6,388 seguidores. Puede verse en: http://www.facebook.com/notes.php?id=239088694870¬es_tab=app_2347471856#!/pages/Metas-Educativas-2021/239088694870?v=wall.
- 2 Uno de los principios básicos del neoliberalismo fue el de convertir el sentido común de la población para lograr que se adoptarán sin resistencia las políticas propuestas. Donde se acepte la existencia de las instituciones internacionales y su papel para elaborar una visión escolástica con la intención de convalidar nuestra comprensión de la realidad.
- 3 Al largo de un año la OEI, organizó un foro virtual en el cual se podía emitir un comentario sobre un tema específico del documento de trabajo Metas Educativas 2021. El que corresponde a la Educación Superior fue el del Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Se celebró en los meses de junio y julio de 2009. Puede verse en: <http://www.oei.es/metas2021/foroelc.htm>.
- 4 La descripción del objetivo aparece en la convocatoria del Congreso. Puede leerse en: <http://www.metas2021.org/congreso/presentacion.htm>.
- 5 La revisión bibliográfica que he realizado evidenciado no más de 10 textos sobre la OEI creados por investigadores de América Latina, respaldados por una investigación, en cambio, los investigadores europeos (principalmente los españoles) han generado una amplia gama de investigaciones sobre el tema mediante un centenar de textos publicados. La primera revisión del estado de conocimiento arroja que en torno a las CI, abunda la literatura descriptiva y ensayos con tintes de panegírico.
- 6 En enero de 1990, los Reyes de España visitaron México y acordaron la reunión preparatoria para la cumbre que habían planeado con motivo del Quinto Centenario de la Conquista de América en 1992. Con ello, se consolidaba, el proceso preparado desde 1982 mediante las

A
R
T
I
G
O
S

reuniones de las Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Quinto Centenario. (Del Arenal, 2005).

- 7 La cita acredita que detrás del énfasis de España por crear el espacio Iberoamericano existen aspectos económicos, por lo cual, sería ingenuo pensar que la aplicación de los múltiples programas Iberoamericanos puede ser considerada exclusivamente como una muestra de cooperación y solidaridad a la América Latina.
- 8 Las Conferencias Iberoamericanas de Cultura constituyen un foro para tratar asuntos multilaterales en la materia, en ellos se busca el intercambio de experiencias, realizar diagnósticos comunes y concertar líneas de trabajo para afrontar los desafíos a los que se enfrentan los países iberoamericanos.
- 9 Las Conferencias Iberoamericanas de Educación son escenarios de concertación entre los ministros de educación con los cuales pretende establecerse una agenda de trabajo regional, promover políticas sectoriales, generar diagnósticos compartidos y establecer acciones conjuntas en pro de la educación en la región.
- 10 Un par de ejemplos ilustran el tema. La agenda de la Educación Superior para América Latina es recuperada por el Banco Santander quien ha creado un portal de servicios educativos denominado UNIVERSIA. Los convenios firmados por el gobierno de España que se generan para el canje de deuda externa por educación, tienen cláusulas donde se obliga a los países acreedores a utilizar los servicios de empresas españolas. Ambos casos, están siendo preparados por el autor para su publicación.
- 11 Es un término anglófono con un significado aceptado para el organismo o institución al que se le considera un “laboratorio de ideas”. El perfil de los *think tanks* establece como sus actividades centrales definir problemas, explorar campos de aplicación e influir en las clases dirigentes a través de establecer soluciones alternativas y de la movilización de la opinión pública...influyen en la sociedad y en la evolución de las políticas y económicas de los países desarrollados”. Sus ideas dan forma a los programas políticos y gubernamentales y ayudan a definir el perfil de los debates políticos.
- 12 Tanto la V CE como la V CI fueron prolíficas en la generación de iniciativas para reformar la educación regional. En ellas nacen los siguientes programas algunos de ellos efímeros:
 - Programa de Apoyo a la VINCULACIÓN UNIVERSIDAD-EMPRESA.
 - Proyecto Iberoamericano de PROMOCIÓN DE LA LECTURA.
 - Nuevas Líneas del Programa de Becas MUTIS.
 - Programa MISTRAL (Programa de Movilidad de Estudiantes de Cursos Intermedios Universitarios).
 - Programa IBERCAMPUS (Movilidad Interuniversitaria de Estudiantes y Profesores en Base al Diferencial de Calendarios Académicos).
 - Programa IBERMEDIA (Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano).
 - Programa IBERENCUENTROS (Programa de Talleres Iberoamericanos).

E
C
C
O
S
—
R
E
V
I
S
T
A

C
I
E
N
T
Í
F
I
C
A

Referencias

- BACHE, I.; FLINDERS, M. Themes and Issues in Multi-Level Governance. In: BACHE, I.; MATTHEW F. (Ed.). *Multi-level Governance*. Oxford: University Press. 2004.
- BENNETT, J. What is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science*, Great Britain, v. 21, p. 215-233.1991.

BIERSTAKER, T. J. The 'Triumph' of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Bases of Governance in the International Economic Order. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Ed.). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Great Britain: Cambridge University Press, 1992.

(BID) Banco Interamericano de Desarrollo. (2003). Integración Regional. Documento de estrategia. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=351858>. Consultado el 2 de enero de 2012.

CULEBRO MORENO, J. E. Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa. *Revista Venezolana de Gerencia*, Venezuela, v. 13, n. 44, p. 531-542, 2008.

CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. Fourth Summit of the Americas. Declaration of Mar del Plata. *Argentina: Creating Jobs to Fight Poverty and Strengthen Democratic Governance*. 2005. Disponible en: http://www.summit-americas.org/iv_summit_iv_summit_dec_en.pdf. Con acceso en: 20 marzo 2010.

CUMBRES IBEROAMERICANAS DE JEFES DE GOBIERNO Y ESTADO. *Antecedentes de las Cumbres Iberoamericanas*, 2009. Disponible en: <http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=143>. Con acceso: 15 enero 2009.

DEL ARENAL, C. *Las cumbres Iberoamericanas (1991-2005)*. Logros y desafíos. Fundación Carolina, España: Siglo XXI, 2005.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance*, n. 13, p. 5-23, 2000.

DOLOWITZ, D. British Employment Policy in the 1980s: Learning from the American Experience, *Governance*, v. 10, n.1, 1997.

EMBAJADA DE ESPAÑA. Inversión española en México. Oficina Económica y Comercial de España, 2005. Disponible en: http://www.consulado.gob.es/negocios/inversion_espanola_en_mexic.pdf. Con acceso el: 23 sept. 2010.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N. Hacia la convergencia de los Sistemas de Educación Superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. Mayo-agosto. Número 35. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Madrid, España: p. 39-71. 2004.

FRAERMAN, A.; DRAGO, T. *Las Cumbres Iberoamericanas*. 2009. Disponible en: <http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=143>. Con acceso en: 16 jun. 2009.

(G20). GRUPO DE LOS 20. Agenda de trabajo de la reunión en Londres, 2009. Disponible en: http://www.g20.org/Documents/UKs_G20_Workplan_2009_P1_published_in_Nov_2008.pdf. Con acceso en: 20 marzo 2010.

_____. Agenda de trabajo de la reunión en Brasil, 2008. Disponible en: http://www.g20.org/Documents/work_program_brazil2008.pdf. Con acceso en: 20 marzo 2010.

_____. Agenda de trabajo de la reunión en México, 2003. Disponible en: http://www.g20.org/Documents/work_programme_2003.pdf. Con acceso el 20 de marzo de 2010.

HALL, P. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy making in Britain. *Comparative Politics*, n. 25, p. 275-97, 1993.

MARES, M. (2009). Brasil y México, prioridad para inversión española. *Diario El Economista*, México, 2009. Disponible en:

<http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/columnas/columna-especial-empresas/2009/12/03/brasil-mexico-prioridad-inversion-espana>. Con acceso en: 12 marzo 2010.

MOLINA RABADAN, D.; IGLESIAS ONOFRIO, M. Poder e ideas: el papel de los *think tank* en el diseño y ejecución de la política exterior estadounidense. *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, año 5, n. 10, 2005. Disponible en: [http://www.reei.org/reei%2010/D.Molina&M.Iglesias\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/D.Molina&M.Iglesias(reei10).pdf). Con acceso en: 28 marzo 2010.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. *Archivo de las Declaraciones en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (1991-2010)*, 2010a. Disponible en: <http://www.oei.es/cumbres2.htm>. Con acceso en: 12 dic. 2010.

_____. Información histórica de la OEI, 2010b. Disponible en: <http://www.oei.es/acercaoei.htm>. Con acceso en: 14 enero 2010.

_____. Metas Educativas 2021. *La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, 2008. Disponible en: <http://www.oei.es/metas2021/indice.htm>. Con acceso en: 14 enero 2010.

_____. *Plan Estratégico del Espacio Iberoamericano del Conocimiento*, 2006. Disponible en: <http://www.oei.es/espacioiberoamericano.htm>. Con acceso en: 23 mayo 2008.

RHOADES G.; SLAUGHTER, S. Academic Capitalism in the New Economy: Challenges and Choices. *American Academic*, año1, v. 1, p. 37-60, 2004.

ROSE, R. *Lesson Drawing in Public Policy*: A Guide to Learning across Time and Space, Chatham. N.J: Chatham House. 1993.

SABATIER, P. Political Science and Public Policy. *PS: Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, p. 144-156. 1991.

STONE, D. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas, 2001. Disponible en: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2001/wp6901.pdf>. Consultado en: 12 feb. 2011.

STUBBS, P. Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe. *Southeast European Politics*, v. VI, n. 2, p. 66-87, 2005.

TELLO BENEITEZ, M. (S/F). Principales think tanks de España. Fundación ciudadanía y valores. (S/F). Disponible en: <http://www.funciva.org/publicaciones/think-tanks.pdf>. Con acceso en: 28 marzo 2010.

TIANA FERRER, A. Construyendo un proyecto educativo común para Iberoamérica. Fundación Carolina, 2010. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPTiana1009.pdf>. Con acceso en: 7 enero 2011.

UÑA, G., COGLIANDRO, G.; LABAQUI J. *Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina*. Fundación Konrad Adenauer, 2004. Disponible en: http://www.risalc.cl:9090/archivos_recursos/368/PoliticasPublicas_Argentina.pdf. Con acceso en: 28 marzo 2010.

WEDEL J. ‘Studying Through’ a Globalizing World: building method through aidnographies’. In: GOULD, J.; MARCUSSEN, H. (Ed.). *Ethnographies of Aid: exploring development texts and encounters*. Roskilde University IDS, Occasional Paper, 24. p. 149-174, 2004.

WOLMAN, H. Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US, *Governance*, v. 5, n. 1, p. 27-45, 1992.

XIFRA, J. Los think tank advocacy tank como actores de la comunicación política. Revista Análisi, Año 11, n. 32, 2005. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/Analisi/article/viewFile/15173/179893>. Con acceso en: 28 marzo 2010.

A
R
T
I
G
O
S

Recebido em 13 mar. 2011 / Aprovado em 14 dez. 2011

Para referenciar este texto

RAMÍREZ DÍAZ, J. A. Integración regional de la Educación Superior. El espacio Iberoamericano del conocimiento y el papel pedagógico de la Organización de Estados Iberoamericanos. *EcoS*, São Paulo, n. 26, p. 141-161, jul./dez. 2011.