

Lo político y lo económico de la comparación

Gita Steiner-Khamsi / Teachers College, Columbia University / Estados Unidos

Con motivo de este informe, los invito a reflexionar sobre los cambios que ha tenido el método de la comparación a través de los años, y a explorar porqué se usa, cada vez más, como una herramienta para establecer los programas de políticas. Propongo dos ángulos para hacer esta reflexión. Primero, sugiero que investiguemos cómo es que el método de la comparación se ha desarrollado como herramienta de políticas en nuestro campo, y luego, veamos cómo es utilizado, por otros, en estudios de políticas. En el fondo de este intento hay un interés genuino por entender los cambios que sufren las políticas en una era de interconexión global.

Reflexionar sobre la comparación como método, no es un asunto trivial. Muchos estudiosos en educación comparada e internacional, especialmente los que se encuentran fuera de los Estados Unidos, se preguntan porqué seguimos llamándonos *comparatistas*. A juzgar por el gran número de estudios sobre países individuales, publicados en la revista del CIES, la comparación no parece ser el método preferido de investigación en nuestro campo. Otros van más allá y preguntan porqué no nos quitamos, también, el título de *inter-nacional*, dado que muy pocos de nosotros lidiamos con intercambios, propiamente dichos, *entre* individuos o instituciones de dos o más naciones. Una vez que borramos esos dos términos, nos convertimos, simplemente, en investigadores educativos con un interés profundo por entender la educación más allá de nuestras propias fronteras. ¿Sería realmente equívoca una descripción así? Después de todo, somos conocidos por muchos, como los que realizamos investigación educativa fuera de nuestro país, escribimos acerca de sistemas educativos de otros pueblos, y damos consejos a gobiernos y a organizaciones de países distintos al nuestro. ¿Qué tendría de malo aceptar que somos como cualquier otro investigador educativo o analista de políticas, pero con la notable excepción de que nosotros adoptamos, sistemáticamente, la perspectiva transnacional, o como dice Stephen Carney: utilizamos una *perspectiva de la globalización* en nuestro trabajo?²

Aún menos trivial resulta la reflexión sobre la comparación como herramienta de políticas. Yo sostengo, en este informe, que los expertos en nuestro campo pasaron, exitosamente, de una preocupación normativa sobre el debate de la transferencia de políticas, a un acercamiento más analítico. Lo primero, está presente en la pregunta centenaria que hiciera Sadler: “¿Hasta qué punto podemos aprender algo, de valor práctico, con el estudio de sistemas extranjeros de educación?” (1900). Lo segundo, mientras tanto, incluye preguntas tales como: ¿En qué instancias y constelaciones particulares, los diseñadores de políticas se refieren a las lecciones aprendidas en otros países? ¿Cuándo recurren a las *mejores prácticas* (*best practices*) e insisten en que se hagan respetar los *estándares internacionales* – estos dos conceptos definidos, a menudo, de manera muy general?

El acercamiento analítico al estudio de la transferencia educativa tiene, tanto una dimensión política, como una económica. Políticamente, la transferencia, tiene un efecto saludable en conflictos prolongados con respecto a alguna política particular: ayuda a construir coaliciones. Le permite, a grupos promotores contrarios, combinar recursos para apoyar una tercera opción, supuestamente más neutral, que se transfiere de un lugar a otro. Los *estándares internacionales* se han convertido, cada vez más, en un punto común de referencia en ese tipo de decisiones. Económicamente, la transferencia de políticas es, muchas veces, un fenómeno pasajero, porque sólo existe mientras el financiamiento externo –supeditado a la importación de un paquete de reforma particular– continúe. En el caso de los países pobres, la transferencia de políticas es, al sector educativo, lo que el ajuste estructural, la reducción de la pobreza y un buen gobierno son para el sector público en general: una condición para recibir ayuda. La transferencia de políticas, en países en desarrollo, como un requisito para obtener financiamiento o préstamos a nivel programático, es un hecho coercivo y unidireccional. Las reformas se transfieren del Norte/Oeste global al Sur/Este global.

Mis reflexiones sobre los cambios en nuestro campo señalan la necesidad de conocer nuestra historia, y emanan de una curiosidad por entender cómo nos hemos acercado y hemos analizado las *reformas itinerantes*. Concluiré este informe presidencial con una mirada hacia el futuro y presentaré algunas propuestas dirigidas a investigadores educativos fuera de nuestro campo. Muchos de los programas de Educación Comparada e Internacional en América del Norte están ubicados en o cooperan muy de cerca con, los Departamentos de Estudios de Políticas. Es interesante observar, por tanto, cómo, lo que tomamos como verdades autoevidentes en nuestro campo, es, muchas veces, anatema, en los estudios de políticas. Esto es particularmente cierto cuando se trata de la distribución desigual de poder y de recursos en el mundo, y de la necesidad de usar la globalización como el lente para ver, claramente, las reformas domésticas. De hecho, las teorías que ayudan a entender el cambio en las políticas y el aprendizaje de los errores de políticas anteriores, son marcadamente parroquiales. Lo que se necesita, en gran medida, es una conversación con investigadores afuera de nuestra comunidad y una infusión de pensamiento comparativo internacional en los estudios de políticas.

La comparación como método: superando el nacionalismo metodológico

No hay duda de que el crecimiento exponencial que ha tenido nuestro campo, reflejado en el número de publicaciones, programas universitarios, participación en conferencias y otras actividades, es motivo de celebración. En los Estados Unidos, dicha expansión fue posible gracias a dos cambios de paradigma: el giro en los estudios de desarrollo/estudios de área en los años sesentas, y el fin de las comparaciones entre dos o más naciones como el único método legítimo de comparación. Y tal como lo explica Harold J. Noah, el segundo cambio no se dió sin mostrar, también, algunos arrepentimientos:

Obviamente, los 35 años que han pasado desde 1970, han visto un crecimiento organizacional enorme [en el campo de educación comparada]. Ahora, no hablaré más; mis labios están sellados en cuanto a si hubo o no una mejora cualitativa. Desde luego que hay diferencias... Por un lado es muy diferente, pero, por el otro, es muy parecido. Todavía hay, como había antes, muchos, muchos estudios sobre un sólo país. Y la gran pregunta siempre es: ¿Es eso educación comparada? ¿No podrían, esos estudios, haber sido publicados en una revista de una asociación educativa en ese país, o en una revista de ciencias políticas en ese país, o en una revista educativa en ese país? ¿Por qué se le llama educación comparada? Esa pregunta todavía me preocupa. (2006, 00:15:28–00:16:58)

Por supuesto que Harold J. Noah es un producto de su generación. Noah, Donald Adams, y otros presidentes anteriores de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES, por sus siglas en inglés), fueron testigos, durante sus respectivas administraciones, de cómo *fluía el dinero* para investigaciones y trabajo en países en desarrollo (Adams, 2006; ver también, Steiner-Khamsi, 2006). A pesar de que la retórica que rodeaba al Acta de Educación de la Defensa Nacional en 1958, estaba impregnada del lenguaje de la Guerra Fría, numerosos programas de lenguas extranjeras y de estudios de área se vieron beneficiados por el financiamiento gubernamental, aún cuando no tuvieran nada que ver con el *bloque comunista*. El enorme apoyo financiero de fuentes federales y luego de organizaciones filantrópicas de Estados Unidos (especialmente de la Fundación Ford), explica porqué se estableció una gran cantidad de programas de posgrado en educación comparada e internacional en las décadas que siguieron (ver deJong-Lambert & Steiner-Khamsi, 2007).

El giro de los estudios de área y desarrollo también tuvo repercusiones metodológicas considerables en nuestro campo. Dada la relación tan cercana con los historiadores, la mayoría de los investigadores en educación comparada, antes de los 1960s, se veían a sí mismos como especialistas de área. No obstante, se diferenciaban diligentemente –primero al identificar diferencias contextuales y similitudes entre sus casos (usualmente de sistemas educativos nacionales de Europa), y luego, al yuxtaponerlos con otros. Para los 60s, sin embargo, los estudiosos estaban sustituyendo la comparación –en ese tiempo definida, de forma restringida, como *estudios comparativos transnacionales (cross-national)*– con un enfoque en un área geográfica dada.

La expansión e institucionalización se han dado con el costo de la bifurcación. En un extremo del espectro están los estudiosos que se rehúsan a comparar, produciendo investigaciones altamente descriptivas sobre un país en particular, o estudios de caso con muy poca interpretación. En el otro extremo, encontramos a investigadores que, fervientemente, desarrollan estudios a gran escala, con un diseño cuasi experimental que depende de la distinción entre los grupos experimentales y los grupos de control. Estos estudios afirman explicar mucho pero prestando muy poca atención al contexto.³ En algún lugar intermedio, se encuentra, un número cada vez mayor de estudiosos, que lidian con indicadores de investigación, mediciones, monitoreos, y que evalúan resultados estudiantiles y sistemas educativos a lo largo y ancho de distintas naciones. Utilizan, muy seguido, métodos mixtos: primero, identifican variaciones, y luego, realizan estudios de caso para entender dichas variaciones. A pesar de tensiones ocasionales entre estos dos campos tan distintos, y de los debates entre profundidad y alcance, o entre el intercambio entre las muchas variables/pequeñas *n* y las pocas variables/grandes *N*, estos investigadores comparten, en última instancia, un interés por entender cómo funciona la educación en distintos contextos culturales, sociales, políticos y económicos.

Los métodos comparativos han sufrido una transformación importante en las últimas dos décadas. Las herramientas para realizar estudios con tamaños de muestra tan pequeños como 1, se han vuelto más refinadas. Mientras tanto, el estudio de países individuales (*N=1*) se ha redimido de su reputación de ser contrario al comparativo. La metodología de estudio de caso, y la comparación, ya no son vistas como mutuamente excluyentes. El método de la comparación ha tenido un resurgimiento importante en forma de *comparación contextual* (ver Steiner-Khamsi, Torney-Purta, & Schwille, 2002). En nuestro campo, la nueva tendencia hacia la comparación contextual, es decir, el intento de usar la comparación como una herramienta para entender –en lugar de para abstraer de– el contexto, está quizás mejor ilustrada en los abundantes textos escritos por Bray y Thomas (1995), Vavrus y Bartlett (2006; ver, también, 2009), y Carney (2009). Las primeras dos contribuciones ayudaron a rescatar el estudio de países individuales, elevándolo a una iniciativa comparativa legítima y respetable. Carney (2009) también utiliza el método comparativo para recontextualizar, en lugar de descontextualizar, y rompe con el legado del nacionalismo metodológico implícito en las comparaciones transnacionales, abriendo nuestro campo a importantes nuevos caminos de investigación.

La publicación, extensamente citada, de Bray y Thomas sobre análisis de niveles múltiples (1995), nos invita a analizar los diferentes agentes y niveles dentro de un sistema. Los autores usan la imagen de un cubo para describir tres niveles a analizar –geográfico, demográfico y social. Más recientemente, Vavrus y Bartlett (2006) abogaron por el estudio de caso vertical argumentando que revela las grandes estructuras, fuerzas (incluyendo las globales), y las políticas, reflejadas en un contexto local particular. De la misma manera en que los etnógrafos se ocupan de los múltiples lugares que los actores habitan, los estudios de caso verticales proveen una explicación de cómo los sitios y los niveles de análisis están interrelacionados de manera que capturan las implicaciones del situacionismo de un actor, dentro de ellos. Vavrus y Bartlett (2006) nos recuerdan que la red causal dentro de un caso es el enfoque correcto de investigación.

Sin importar cuán *densas* sean nuestras descripciones o cuán sofisticados nuestros análisis de niveles múltiples y casos de estudio, la pregunta sigue en pie: ¿Cómo es significativo el caso? ¿Qué representa? Estas preguntas no sólo crean malestar entre los investigadores cualitativos, sino que son el talón de Aquiles de los estudios de países individuales. El trabajo de Carney da cuenta de las muchas debilidades del método comparativo de estudio de caso. Lo que más destaca es la cuestión central de lo que el caso representa y del destino de los análisis de los estados-nación en una era de globalización.

En su estudio sobre reformas y prácticas educativas en Dinamarca (5 millones de habitantes), Nepal (26 millones de habitantes), y China (1,300 millones de habitantes), Carney combina la comparación vertical con la horizontal. La primera incorpora distintos niveles, sitios, actores *dentro* de un país/caso de estudio, mientras que la segunda toca asuntos de los tres países/casos de estudio. Varios marcos interpretativos permean su método, incluyendo el trabajo de Roger Dale sobre hiperliberalismo en educación (2000, 2005), la noción de flujos de Arjun Appadurai (1996), el concepto de globalización como un acto de desterritorialización, de Michael Hardt y Antonio Negri, que se traduce en una *multitud interconectada* (2000), así como la noción de espacialidad estatal, de James Ferguson, que engloba las dimensiones horizontal (entre estados) y la vertical (dentro de un estado-nación) (2006). Carney extrae elementos de cada uno para crear su propio término de *policyscapes*⁴ denotando cómo el flujo transnacional de políticas hiperliberales permea cada nivel, transforma cada aspecto, y afecta a cada actor en un sistema educativo.

Precisamente porque la globalización es ubicua, cada caso nos permite entender el carácter transnacional de las políticas y prácticas educativas. Cualquier sitio, nivel de análisis, o actor dentro de un caso(s) dado(s), amerita una comparación. Como corolario, Carney compara tres países distintos, tres niveles distintos (educación superior, educación general, educación no-universitaria para docentes), y dos áreas distintas de reforma (*governance* y administración de sistemas, y reforma curricular). Al comparar distintos casos, niveles y áreas, expande las reglas convencionales de la comparación transnacional. Las dos preguntas clave en comparación contextual –selección de caso (¿qué representan los casos seleccionados?), y la comparabilidad (¿se pueden comparar dichos casos?)– los trata de manera convincente. El *tertium comparationis* entre estos tres casos – Dinamarca, Nepal y China – es la dimensión transnacional, la *policyscape*.

Reflexiones metodológicas, tales como las presentadas por Bray y Thomas (1995), Vavrus y Bartlett (2006), y Carney (2009), nos ayudan a realizar comparaciones transnacionales de manera contextual. La lista de contribuciones históricas sobre comparaciones contextuales incluye el trabajo de Joseph Tobin y sus colegas y estudiantes (Tobin, Wu, & Davidson, 1989; Tobin, Hsueh, & Karasawa, 2009).⁵ Yo he intentado, también, superar el *nacionalismo metodológico* (Stone 2001; ver, también, Dale, 2005; Robertson & Dale, 2008; Perry & Tor, 2008) en mis trabajos sobre la importación de modelos educativos en Mongolia (Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006). Mi trabajo contribuye a las investigaciones de otros expertos de la globalización a quienes les parece problemático el excesivo énfasis que se ha puesto en las naciones como unidades de análisis. Investigar el impacto de la globalización en educación es, metodológicamente, más ambicioso de lo que parece. El gran desafío es evitar caer en la trampa de, primero, establecer fronteras nacionales sólo para demostrar, después, que dichas fronteras han sido, de hecho, trascendidas. Las reformas no tienen un lugar de origen, un territorio, o una nacionalidad, y por tanto, no *pertenecen* a ningún sistema educativo particular. Los individuos conciben las reformas y, dependiendo de dónde estén situados geográfica e institucionalmente, y de qué tan bien conectados estén globalmente, tienen éxito (o no) en diseminar sus ideas alrededor del mundo. La pregunta fundamental para la investigación comparativa es: ¿Por qué tienen que *aludir* a la globalización, los diseñadores de políticas y los analistas, cuando quieren generar presión para que haya reformas domésticas?

La comparación como herramienta de políticas: Las transferencias educativas en educación

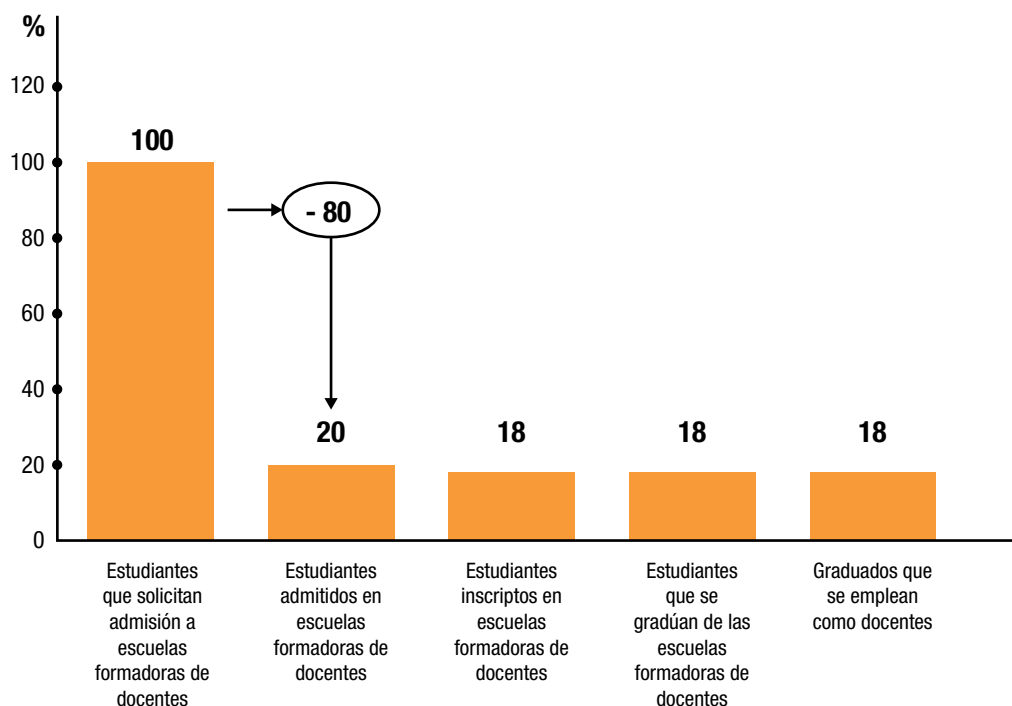
No es de sorprenderse que, en una era de *investigaciones centradas en políticas* (Carney, 2009, p. 63), el estudio de las transferencias de políticas –una de las áreas centrales de investigación de educación comparada – haya retomado impulso. Como describí en la sección anterior, el método que compartimos con otros estudios comparativos (sociología comparada, política comparada, historia comparada, etc.), ha puesto, cada vez más, énfasis en el contexto. En esta

sección, examinaré porqué, nuestra especialidad profesional —extraer lecciones de otros sistemas educativos— se ha convertido en algo tan popular. En los primeros años de existencia de nuestro campo de estudio, los gobiernos enviaban expertos a observar, transferir e implementar reformas probadas en otros lugares (Sobe, 2002). Hoy, la comparación, como un instrumento de políticas, para aprender sobre otros sistemas educativos, o para generar o aliviar presión para reformar, se ha convertido en una práctica estándar.

Hay muchas piezas de rompecabezas que deben ser ensambladas para entender completamente cómo, cuándo, por qué, y por quién es usada la comparación como herramienta de políticas. Preguntas como las siguientes, arrojan luz sobre un área de investigación clave pero escasamente entendida: ¿Por qué es más probable que se dé la transferencia de políticas después de que ocurre un cambio de gobierno? ¿Por qué se transfieren políticas fallidas, y las *peores prácticas* (*worst practices*) de un país a otro? ¿Por qué se crean crisis educativas sólo por miedo a quedar rezagados con respecto a los *estándares internacionales*? ¿Cómo es que todo mundo habla de *estándares internacionales* pero nadie sabe qué son? ¿Por qué se importa el mismo conjunto de paquetes de reforma global y se vende como la solución para un conjunto diverso de problemas locales?

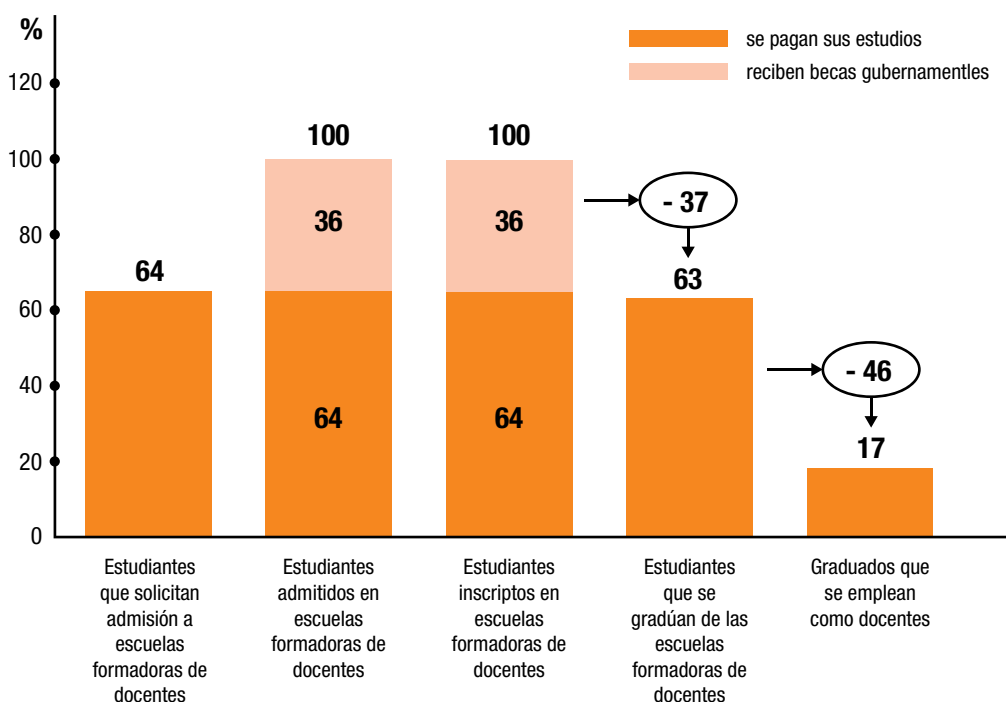
Un buen ejemplo de esto es el debate actual sobre reclutamiento en la enseñanza. Numerosos estudios demuestran la relación tan cercana que existe entre la selección de aspirantes a la formación docente, el curriculum de dicha formación, el desarrollo profesional, así como las condiciones de trabajo, con cómo aprenden los estudiantes. El estudio McKinsey de 2007 —escrito por Sir Michael Barber y Mouna Mourshed, y dirigido principalmente a diseñadores de políticas, y no a investigadores— simplemente popularizó la idea de que la calidad de los docentes está, de alguna manera, relacionada con lo que los estudiantes terminan aprendiendo en la escuela (McKinsey, 2007). Los sistemas educativos de Singapur y Finlandia (líderes en TIMSS⁶ —Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias— y PISA⁷ —Proyecto Internacional de Evaluación de Estudiantes— respectivamente), han recibido tantos elogios por sus sistemas de educación docente, que los diseñadores de políticas, desde Ohio hasta Japón y Alemania, le atribuyen elementos, a estos dos sistemas, que no tienen nada que ver con la realidad (Achieve, 2007; Takayama, 2009; Waldow, 2010). Naturalmente, no todas las naciones tienen un esquema tan riguroso de selección, de aspirantes a docentes, como Singapur y Finlandia. Aún menos países tienen éxito convenciendo a los que se gradúan de las escuelas de formación de docentes, de que trabajen como tales. Las Figuras 1 y 2 muestran el proceso de reclutamiento de aspirantes a la docencia en Singapur y en la República de Kirguistán.

FIGURA 1/ Reclutamiento de docentes (Singapur)



Fuente / McKinsey (2007).

FIGURA 2 / Reclutamiento de docentes (República de Kirguistán)



Fuente / Steiner-Khamsi et al. (2008).

Singapur obtuvo el primer lugar en ciencias y matemáticas en el TIMSS de 2003, y la República de Kirguistán obtuvo el último lugar en el PISA de 2006 (lugar 57 de 57 países). Como lo muestra la Figura 1, las instituciones que forman docentes, en Singapur, son extremadamente selectivas, y sus universidades sólo aceptan al 20 por ciento de aquellos que solicitan admisión. Casi todos los que se matriculan, terminan sus estudios y luego, después de graduarse, comienzan a trabajar como docentes (McKinsey, 2007).

La situación de la República de Kirguistán es completamente distinta (ver Steiner-Khamsi, Kumenova, & Taliev, 2008). La Figura 2 muestra el gran porcentaje de deserción que existe durante el proceso de formación de docentes, así como el enorme desperdicio de recursos que existe. Treinta y seis por ciento de todos los que estudian para ser docentes recibe becas gubernamentales (es decir, son estudiantes *del presupuesto*), pero muy pocos terminan trabajando como docentes. Durante los cinco años que dura el programa para obtener el diploma de docente, 37 por ciento de los que están matriculados, o abandona sus estudios o se cambia de programa. Sólo el 63 por ciento de los que comienzan el entrenamiento para ser docentes, obtienen, de hecho, un diploma de educación superior con especialización en docencia. Y, de aquellos que completan sus estudios con dicha especialización, muy pocos eligen convertirse en docentes.

Está por de más decir que los contextos varían considerablemente. La docencia es una profesión atractiva en Singapur y una profesión muy poco atractiva en la República de Kirguistán, por una variedad de razones (salarios bajos y fragmentados para docentes, condiciones de trabajo difíciles, etc.). Las instituciones que forman docentes en Singapur se pueden dar el lujo de ser altamente selectivas, mientras que las mismas instituciones en la República de Kirguistán, sólo permanecen operando porque usan dos criterios negativos de selección. Primero, admiten a estudiantes que obtuvieron resultados bajos en los exámenes de admisión a la universidad y a los que fueron rechazados en otros programas de educación superior (Silova, 2009). Segundo, atraen a aquellos que dependen de becas gubernamentales (Steiner-Khamsi et al., 2008).

No es de sorprenderse, entonces, que la escasez de docentes, en la República de Kirguistán y en otros países post-soviéticos, sea una preocupación importante de madres y padres, del público en general, y de los funcionarios de gobierno. De hecho, en ruso, el término *krizis pedagogicheskogo kadra* [crisis del cuadro pedagógico] es usada, frecuentemente, para referirse a la situación caracterizada por la escasez masiva de docentes, la baja calidad de la enseñanza, la poca motivación de los docentes, el ausentismo, y el terriblemente bajo salario de los docentes. Y, aún a pesar de que estos dos contextos son completamente distintos, la retórica de la reforma en la República de Kirguistán es idéntica a la de otras partes del mundo, incluyendo Singapur.

Es irónico escuchar la expresión *rendición de cuentas de docentes* en un lugar donde estos escasean y donde los salarios son tan bajos que los docentes trabajan horas extras, tanto en la escuela, como afuera de ella, como vendedores ambulantes, granjeros, y criadores de ganado (Steiner-Khamsi, Moldokmatova & Sheripkanova-MacLeod,

2009). El enfoque punitivo para mejorar la calidad de la docencia (Mintrop, 2004), ejemplificado en las reformas de rendición de cuentas de docentes que han circulado alrededor del mundo por algún tiempo ya, es de muy poco sentido común en países con una escasez masiva de docentes. A pesar de las limitaciones para imponer la rendición de cuentas, la República de Kirguistán ha transplantado una serie de reformas que intenta generar, selectivamente, *incentivos para docentes* sin tener que aumentar los salarios. Dichos esquemas fueron creados para atraer a docentes jóvenes y retenerlos, al depositarles un atractivo complemento salarial en una cuenta de banco y permitirles acceder a él sólo después de tres años de haber prestado sus servicios profesionales. Otra reforma itinerante es la introducción de los aumentos al salario o bonos basados en el desempeño. En la República de Kirguistán, la reforma se probó con un pequeño grupo de docentes (en dos provincias piloto), pidiéndoles que trabajaran más para tener derecho a un bono salarial. El proyecto fue controversial, caro y difícil de implementar, y los resultados fueron ambiguos. Y, como la gran mayoría de los proyectos financiados en la República de Kirguistán, el gobierno no lo replicó en el resto del país.

El fracaso de estos esquemas de incentivos no se debe a sus tecnicismos, financiamiento limitado, o pobre puesta en práctica, sino que refleja las contradicciones fundamentales que salen a la luz cuando las soluciones (políticas) se transfieren de sistemas educativos donde los problemas son completamente diferentes. Las soluciones que se usan en la República de Kirguistán provienen de sistemas donde la motivación, y no la demanda, era el problema. La idea de los esquemas de incentivos es hacer que los docentes trabajen más. Pero la situación, en la República de Kirguistán, es distinta. La razón por la que existe una escasez de docentes es que estos deben trabajar mucho más por muy poco dinero (Steiner-Khamsi et al., 2009). Sin embargo, los funcionarios de gobierno, tanto en la República de Kirguistán como en otros países en desarrollo, adoptan reformas absurdas porque, supuestamente, tuvieron éxito en otro lugar. En los países en desarrollo, la importación de reformas itinerantes, o la existencia de *policyscapes* necesita ser entendida en términos de la economía de la transferencia de políticas. La razón principal por la que las reformas educativas, en países en desarrollo, son similares a las de los países desarrollados, es porque los donantes internacionales (bancos de desarrollo, organizaciones internacionales) proveen financiamiento *bajo la condición* de que un paquete de reformas específico —presentado como las *mejores prácticas*— sea importado e implementado.

El gobierno de la República de Kirguistán no está solo cuando trata de alinear sus prioridades de reforma con lo que los donantes internacionales ofrecen y están dispuestos a financiar. Los funcionarios de gobierno en países en desarrollo, descubren, rápidamente, los beneficios políticos y económicos de hablar el lenguaje universal de la reforma educativa. En mis investigaciones sobre la importación de modelos educativos en Mongolia (Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006), noté que los funcionarios hablan un lenguaje diferente cuando se dirigen a su electorado local. Más que etiquetar esto como *doble discurso*, prefiero llamarlo *bilingüismo de políticas*, dado que se promueve un grupo de reformas con fondos de donantes (*discurso global*), mientras que, por otro lado, se promueven reformas diametralmente opuestas, con apoyo local o nacional. Muy a menudo, el dinero que está disponible, de donantes internacionales, es desviado y canalizado para apoyar al segundo grupo de reformas, que en Mongolia, se les llama *programas nacionales*. Los gobiernos de países que reciben este tipo de financiamiento, no son víctimas pasivas. Al contrario, lidian creativamente con su dependencia económica al desviar los fondos hacia programas locales de desarrollo, y, o adoptan el lenguaje —pero no el contenido— de la reforma impuesta, o lo adoptan selectivamente, o no lo adoptan.

El proceso de transferencia de políticas es, también, un fenómeno extendido en naciones ricas (ver Steiner-Khamsi, 2004). Hay una proliferación de investigaciones en ciencia política comparada y en estudios de políticas públicas, que lidia con las transacciones entre estados o con la transferencia de políticas. Por ejemplo, David Dolowitz y David Marsh señalan que las transacciones son comunes, al grado de que “cuando analizamos el cambio que sufren las políticas, necesitamos, siempre, hacer la pregunta: ¿Está involucrada la transferencia de políticas?” (2000, p. 14).

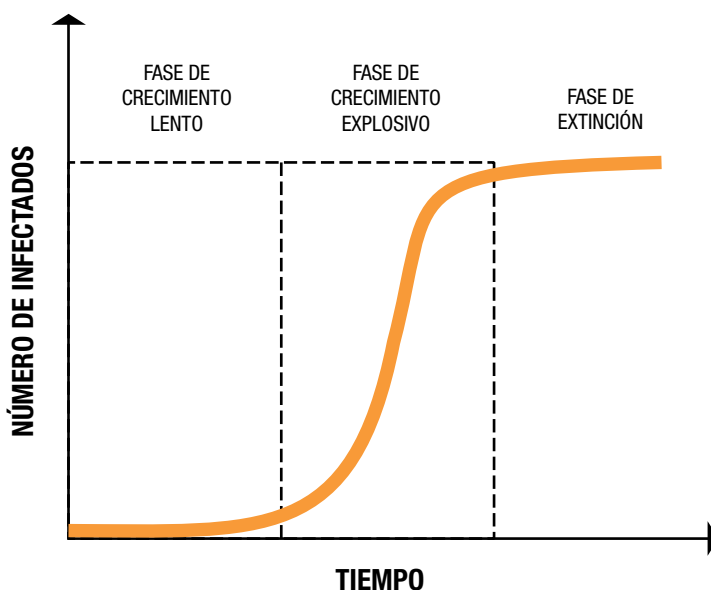
Diez años después de dicha afirmación, me gustaría sugerir que, cuando existe un cambio o reforma en las políticas, debemos asumir que se hizo una referencia a la *globalización* o a los *estándares internacionales*. En algún momento, en el camino hacia una decisión, lo más seguro es que, los actores de dichas políticas, hayan recurrido a una o a ambas referencias para acelerar el cambio. Muy seguido, esto ha ayudado a apaciguar a los oponentes y a movilizar los recursos. Tanto la *globalización* como los *estándares internacionales* son términos vacíos que se pueden llenar con lo que sea que se necesite para promover una reforma controversial. Debemos concluir, por tanto, que la *globalización* no es una fuerza externa sino internamente inducida y refleja, más que nada, el contexto doméstico de las políticas. Su significado se determina domésticamente. Mi aproximación al estudio de la globalización es diametralmente opuesto a la explicación neo-institucionalista de isomorfismo (Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006). Lo que aparece como isomorfismo es, muchas veces, simplemente un *discurso global*, invocado, instrumentalmente, en un tiempo y en un contexto particulares, para acelerar el cambio en las políticas. Lo que parece ser una articulación débil (*loose coupling*), de acuerdo a la teoría neo-institucionalista, debe interpretarse como la resistencia que muestran funcionarios de gobierno, administradores, y docentes —especialmente en países en desarrollo— a implementar o sostener reformas importadas (ver Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006, p. 94 ss.).

En muchas instancias de transferencia de políticas, la expresión *estándares internacionales* (vagamente definida), ha reemplazado referencias más concretas a lecciones aprendidas en un sistema educativo particular. En raras instancias

de transferencia directa de políticas, los conceptos gemelos de *externalización* y *sociedad de referencia* son sumamente útiles (Schriewer, 1990; Schriewer & Martínez, 2004). El sistema educativo de otro país sirve como referente externo contra el cual se compara el sistema educativo de casa, y después, se alinea. Sin embargo, sería muy difícil encontrar, hoy, a alguien como el funcionario de gobierno del siglo XIX, Horace Mann, quien regresó a Massachusetts lleno de ideas de cómo reformar el sistema educativo, inspirado en lo que vio en Prusia. Igualmente raro sería encontrar a expertos en educación, como los de finales del siglo veinte, provenientes de Pretoria, quienes, con referencias explícitas a Australia, Canadá y Estados Unidos, expusieron los argumentos para introducir la educación basada en resultados, en Sudáfrica después del *apartheid*. Hoy, muchos investigadores han notado que los actores de políticas borran, muy a menudo, toda huella del proceso de transferencia de alguna política, justo después de haberla importado, y de esa manera, la tergiversan presentándola como si hubiera sido diseñada localmente (ver Spreen, 2004; Silova, 2005). Es común, por muchas razones, eliminar la evidencia de la transferencia transnacional educativa, participar en *préstamos silenciosos* o referirse, ampliamente, a *estándares internacionales* (ver Waldow, 2009).

En los últimos años, he notado un énfasis excesivo en la dimensión espacial de los procesos de transferencia de políticas. La mayoría de los estudios sobre transferencia educativa lidian con temas de espacio al intentar rastrear y registrar la dirección y los destinos de una reforma itinerante. La dimensión temporal, sin embargo, está muy poco estudiada. No me refiero, aquí, al *momento (timing)* en el que se toma prestada una política, un tema central cubierto en la bibliografía de procesos de préstamo de políticas (e.g., Luschei, 2004), sino a la *edad (age)* de una reforma global específica. Una reforma itinerante sufre muchas modificaciones. Dependiendo de cuánto tiempo lleve en existencia, puede haberse desterritorializado completamente —es de todos y de nadie al mismo tiempo. Para las investigaciones sobre transferencia de políticas, la dimensión temporal o la *vida de una política* (como se muestra en la Figura 3), importa muchísimo. El modelo epidemiológico de diseminación, muy usado en la difusión de estudios sobre innovación y en análisis de redes sociales (ver Watts, 2003, p. 172), nos permite entender porqué las reformas que se transfieren, se convierten en reformas desterritorializadas. Dicho modelo (mostrado en la Figura 3) distingue entre los que adoptan, primero y después, alguna innovación.

FIGURA 3 / Modelo epidemiológico de la diseminación global



Fuente / Watts (2003, p. 172).

En las primeras etapas, sólo algunos sistemas educativos son *infectados* por una reforma particular. Los que la adoptan, hacen referencias explícitas a las lecciones aprendidas de otros sistemas educativos, especialmente de aquellos que, específicamente, tratan de emular. Un buen ejemplo de ello, es la transferencia trasatlántica de *elección de escuela* entre sistemas educativos de Estados Unidos y el Reino Unido, en los primeros años de la década de 1990. La externalización hizo más atractiva a la impugnada reforma. Sin embargo, durante la fase de crecimiento explosivo (la fase intermedia, como se muestra en la Figura 3), más sistemas adoptan la reforma, y los rastros de transferencia transnacional de la política, desaparecen. Una vez que una masa crítica de los que la adoptan después, ha transferido una reforma particular, los orígenes geográficos y culturales, se desvanecen, haciendo más fácil que se expandan rápidamente las versiones descontextualizadas y desterritorializadas. En esta etapa se da la diseminación global. Una vez que la *epidemia* termina, la mayoría de los sistemas educativos toman, selectivamente, algunas partes de la reforma, mientras que ganan inmunidad de otros aspectos. Durante la fase de crecimiento explosivo, los diseñadores de políticas adoptan sólo la retórica. Lo hacen porque tienen miedo de quedarse atrás y ser llamados atrasados, anticuados, o pre-modernos. La adopción tardía de reformas, debe ser interpretada como una declaración

de orientación, hecha por los diseñadores de políticas, para indicar afiliación geopolítica con un espacio educativo más amplio y moderno. La *conversación global* que ocurre en esta etapa es, mayormente, simbólica, con pocas consecuencias de acción de políticas a nivel nacional, o implementación de políticas a nivel institucional.

Actualmente, estamos rodeados de *reformas que han viajado mucho (well-traveled reforms)*: reformas de cuasi-mercado, neoliberales, o hiperliberales originadas en la era Thatcher-Reagan. Tanto Nueva Zelanda como Australia, transfirieron dichas reformas y las diseminaron a otras partes del mundo. Y, precisamente porque fueron introducidas hace mucho tiempo, los diseñadores de políticas, de los países que adoptaron dichas reformas después, se refieren a ellas como *reformas internacionales*, sin explicar dónde se originaron. En la etapa de crecimiento explosivo –10, 20, ó 30 años después de la introducción de dichas reformas– sonaría raro referirse a ellas como británicas o estadounidenses.

Imaginemos, por un momento, que el colapso global anuncia una nueva era en políticas educativas o que marca el comienzo de un nuevo ciclo de políticas (ver Steiner-Khamsi, 2009). El 18 de septiembre de 2008, la era de regulación financiera que duró treinta años, llegó a su fin de manera súbita y sorpresiva, provocando que muchos especularan sobre el apocalipsis del ciclo neoliberal de políticas en educación. Sería precipitado predecir si estamos llegando al final de esta era de reformas o si el nuevo ciclo de políticas enfatizará la regulación, la re-centralización y la des-privatización. Pero *si* se diera una reforma fundamental o un *cambio de tercer orden* (Hall, 1993) hacia reformas menos determinadas por el mercado, y aparecieran más reformas reguladas por el gobierno, los sistemas educativos que emularan a la nueva reforma, harían referencias precisas al país donde la reforma se originó. Como la nueva reforma no reuniría los requisitos (todavía) de un modelo global, se harían referencias al sistema educativo particular que lo probó primero. Sólo, en una etapa posterior, cuando la reforma se extendiera a docenas de sistemas educativos, dichas referencias precisas se sustituirían por los *estándares internacionales*.

Las conversaciones actuales sobre *reformas globales* podrían terminar con el surgimiento de un nuevo conjunto de cambios fundamentales. La globalización en educación tiene más que ver con la diseminación de un conjunto *particular* de reformas fundamentales que fueron introducidas hace más de 20 años, que con la globalización *per se*. Con esto no intento minimizar el poder de la economía global y de la interconexión global, pero no tienen un efecto tan directo sobre la reforma educativa como comúnmente se presume. El modelo epidemiológico nos ayuda a entender la noción de que las políticas tienen vida –un comienzo y un final. En el comienzo, se hacen referencias precisas a las experiencias en otro país o en otros países. Después, dichas referencias desaparecen.

Superando el nacionalismo teórico en estudios de políticas

El número de expertos en educación comparada que realiza investigaciones sobre la transferencia de políticas, está creciendo rápidamente. Tengo tres explicaciones de este desarrollo tan positivo. Primero, el campo de educación comparada e internacional se ha expandido considerablemente en los últimos 10 años, y como corolario, una de sus áreas clave de investigación –la que se refiere a la transferencia educativa– ha tenido, también, un despegue. Segundo, la nueva manera de regular, basada en conocimiento científico y estadístico, y el nuevo rol del estado –o, lo que los sociólogos francófonos de la educación llaman el *estado post-burocrático*– ha provocado un profundo interés en las teorías que ayudan a explicar el cambio en las políticas y el aprendizaje de los errores de políticas previas (Pons & van Zanten, 2007; Maroy, 2009). Finalmente, en una era de globalización, y con el auge de los policyscapes (Carney, 2009), hay un incremento en la curiosidad académica referente a la transferencia transnacional educativa. Este interés nace del miedo de estar abandonando nuestras concepciones idiosincráticas de una *buena educación*, y convergiendo, gradualmente, en un *modelo internacional de educación*.

En los 1990s y la primera década del milenio, existían tres lugares principales donde se enseñaban cursos y se producían tesis doctorales, sobre transferencia educativa: la Universidad Humboldt, en Berlín; la Universidad de Oxford, en Inglaterra; y Teachers College, Universidad de Columbia, en Nueva York. Mi trabajo sobre la transferencia de políticas en Teachers College, hace uso del marco interpretativo de externalización –un concepto sociológico que Schriewer (de la Universidad Humboldt) introdujo, hace veinte años, en el mundo de la investigación de educación comparada (Schriewer, 1990; ver, también, Schriewer & Martínez, 2004). Además, conceptos como *atracción hacia políticas transnacionales*, propuestos por David Phillips (Universidad de Oxford), nos han ayudado a mí y a mis estudiantes a pensar de manera más amplia (Phillips, 2004; Phillips & Ochs, 2004). Mientras tanto, más centros académicos han centrado su atención en la transferencia de políticas.

A pesar de que la comunidad de investigadores que analizan críticamente –en lugar de recomendar– dichas transferencias, es cada vez mayor, nuestro impacto en los estudios de políticas es, todavía, mínimo. La teoría de políticas es fuertemente nacionalista y está dominada por expertos estadounidenses, con formación en políticas públicas, sociología, o ciencia política comparada. El término “políticas” (*policy*) no se traduce fácilmente en otros idiomas. Por ejemplo, en alemán y en francés, el término puede darse sólo en inglés o ser traducido como *regulación* o *reglamentación*, respectivamente. Presentaré, a continuación, tres teorías muy conocidas –comunes en antologías y libros de texto sobre políticas– y mostraré cómo descuidan el contexto transnacional. Mi primer ejemplo es el *Modelo*

del *Ciclo de Producción de Políticas*⁸ (Howlett & Ramesh, 2003); el segundo, es el *Marco de las Coaliciones Promotoras*⁹ (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007); y el tercero, es la *Teoría de los Flujos Múltiples*¹⁰, de John Kingdon (2003).

El Modelo del Ciclo de Producción de Políticas muestra un enfoque de sentido común: aplicar las distintas etapas de la resolución de problemas al ciclo de producción de políticas, como lo muestra la Tabla 1 (Howlett & Ramesh, 2003, p. 13).

TABLA 1. Cinco etapas del ciclo de producción de políticas y su relación con la aplicación de la resolución de problemas

Etapas del ciclo de producción de políticas	Aplicación de la resolución de problemas
1. Establecimiento del programa	1. Reconocimiento del problema
2. Formulación de la política	2. Propuesta de solución
3. Toma de decisiones	3. Elección de solución
4. Implementación de la política	4. Puesta de solución en efecto
5. Evaluación de la política	5. Monitoreo de resultados

Fuente / Howlett & Ramesh (2003, p.13).

La teoría del Ciclo de Producción de Políticas fue criticada por varias razones, incluyendo su falta de complejidad y su linealidad implícita. Una de las críticas principales es que el modelo asume que, los que diseñan las políticas, resuelven problemas públicos de manera racional. Los escépticos han argumentado, también, que el enfoque comprime dos o tres etapas en una sola, o que de plano se salta algunas por completo. Esta teoría presenta, al diseño de políticas, como un asunto racional, una iniciativa de resolución de problemas, donde las intervenciones de nivel político se consideran *ruido* que distrae de la tarea de encontrar la mejor solución a un problema. Sin embargo, una crítica completamente ausente en los debates de estudios de políticas, es la que se refiere a la secuencia de las etapas del modelo. Desde una *perspectiva de la globalización*, que toma en cuenta la existencia de políticas itinerantes, paquetes de reforma global, y las *mejores prácticas* transnacionales, podemos detectar la siguiente paradoja: muy a menudo, la decisión ya está tomada (etapa 3), antes de que se formule el programa (etapa 1). En otras palabras, la etapa del reconocimiento del problema (etapa 1), y la propuesta de soluciones (etapa 2), son *construidas* retroactivamente de manera que embonen con la elección de la solución de una política ya establecida (etapa 3).

No soy la primera en notar esto. Joel Samoff (1999) demuestra, enérgicamente, la superposición entre análisis (reconocimiento del problema), y la *prescripción* (la solución del problema), en reseñas de sectores educativos de países africanos. De la misma manera, en el contexto europeo, Frank-Olaf Radtke (2009, n. 14), sostiene: “Damos por hecho que los puntos de referencia o *las mejores prácticas* existen y proveen soluciones... pero la pregunta es: ¿Para qué problemas locales?”

La importancia de la *perspectiva de la globalización* para el diseño de políticas domésticas, no debe ser subestimada. Lo que ocurre en la práctica, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, es que la formulación del problema (local) se alinea con una solución (global) que ya existe. Los problemas tienden a ser redefinidos en términos de su rendición de cuentas, estándares, equidad —esto es— usando las palabras de moda que circulan en ese momento. El lenguaje cambia pero el enfoque —alinear el análisis de problemas locales con soluciones globales disponibles y/o con fuentes internacionales de financiamiento— permanece constante. Hace 10 ó 15 años, las propuestas de proyectos tenían que abordar el tema de la *construcción de la sociedad civil*. Y así como hoy, se contrataban consultores internacionales para formular reseñas de sectores educativos y estrategias apropiadas para asegurar que los países recibieran financiamiento.

Uno de los esquemas más persuasivos para explicar el cambio que sufren las políticas, es el de Paul A. Sabatier: el Marco de las Coaliciones Promotoras —o ACF por sus siglas en inglés (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007). Sabatier describe la importancia de las redes interpersonales y de las convicciones políticas en lo que se refiere a la creación de programas. Individuos que piensan igual se establecen como una coalición promotora de alguna política particular. Usualmente, comparten las mismas creencias básicas (e.g., el papel adecuado de los gobiernos contra los mercados), las mismas convicciones básicas con respecto a un sector particular, así como convicciones secundarias, estrechamente definidas de acuerdo a una reforma o a un programa dado.¹¹ Una vez que los individuos se identifican con una coalición promotora, tienden a distanciarse de grupos o coaliciones opuestas. La pregunta, entonces, se convierte en: ¿Cómo se puede revertir la tendencia, de participantes de políticas, de ver a sus oponentes como menos confiables pero más poderosos?¹² (Sabatier & Weible, 2007, p. 194). ¿Qué se necesita para que dos grupos hostiles cooperen para facilitar el cambio?

En la década pasada, Sabatier y otros, han presentado una lista creciente de factores, inicialmente colocados en dos grupos —*aprendizaje de los errores de políticas anteriores o diseño de políticas y perturbaciones externas*— que

pueden hacer que esto suceda. El ACF también admite la importancia de los negociadores de políticas en lo que se refiere a tratar de reunir a dos coaliciones promotoras que están, inicialmente, en lados opuestos. Lo que está visiblemente ausente es la externalización como el factor que genera consenso. Varios estudios sobre lo político de la transferencia de políticas demuestran cómo, el hacer referencia a lecciones aprendidas en otros países, o a *estándares internacionales* (definidos en líneas muy generales), tiene un efecto benéfico en la formación de coaliciones de políticas (Steiner-Khamsi, 2004). La introducción de una perturbación cuasi-externa ayuda a disminuir el conflicto prolongado entre dos o más coaliciones promotoras de una política o a contrarrestar su estancamiento. Es importante recordar que las referencias a la globalización, a los *estándares internacionales*, o a las *mejores prácticas*, funcionan como las mencionadas perturbaciones *cuasi-externas*. Y son cuasi porque, aún cuando claramente fueron inducidas internamente, aparecen como *si* hubieran sido impuestas externamente.

Un tercer marco, frecuentemente citado, para entender el cambio que sufren las políticas, es el de Flujos Múltiples (Kingdon, 2003). Kingdon está interesado en identificar *ventanas de políticas* u oportunidades percibidas para el cambio. Metodológicamente, este marco requiere una investigación de eventos críticos que ocurrieron en algún sector dado. Nos ayuda a entender –después del hecho– porqué se dieron ciertos desplazamientos y cambios. La teoría coincide en que, los siguientes tres flujos, convergen en momentos críticos:

- Un flujo del problema: información acerca de varios problemas
- Un flujo de políticas: soluciones a problemas de políticas
- Un flujo político: elecciones, administración

Aún cuando los análisis de eventos críticos parezcan útiles para reconstruir las razones del cambio, es difícil adoptar el supuesto de que los tres flujos de Kingdon son tan distintos el uno del otro, como él sugiere. En política educativa, por ejemplo, el *flujo del problema* y el *flujo de políticas* están estrechamente ligados, especialmente cuando se trata de la planeación de políticas basadas en evidencia (para usar el lenguaje de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, de 2005) para *administrar basándose en resultados*. Como mencioné anteriormente, las soluciones, usualmente, han sido ya formuladas de acuerdo a las *mejores prácticas* y se contrata a los investigadores sólo para generar evidencia de que existe una crisis. El planteamiento del problema, real o inventado, es indispensable para justificar la movilización de recursos y asegurar el apoyo. En los trabajos de desarrollo, la *evidencia científica* (información de base) ayuda, de manera rutinaria, a identificar *crisis educativas*, a justificar financiamiento externo, y a promover la adopción (a menudo) de referencias y reformas pre-empaquetadas.¹³

Las menciones de crisis han probado ser una herramienta eficaz para acelerar el cambio en países ricos (ver, por ejemplo, Takayama, 2007). Sin embargo, en lugar de descartar la teoría de los flujos múltiples, como poco realista o inocente, podríamos usarla para entender porqué algunos flujos problemáticos se convierten en ríos embravecidos. En este punto, podemos preguntar: ¿Ha inundado, de verdad, el flujo del problema a los otros flujos? ¿La racionalidad, de verdad inunda a lo político cuando se trata de algún cambio en las políticas? Estas preguntas surgen cuando usamos el marco de los flujos múltiples para entender regulaciones basadas en conocimiento científico y estadístico. Tal como sucede con las dos teorías anteriores, la dimensión internacional está ausente de la teoría de flujos múltiples. Lo que falta, específicamente, es la enorme influencia que los bancos de conocimiento internacional tienen en la creación de programas domésticos. Dichas reformas son producidas por la OCDE, el Banco Mundial, la UNESCO y una serie de agencias internacionales gubernamentales y no-gubernamentales.

No hay otro lugar donde la indiferencia ante la dimensión internacional en políticas educativas sea, quizás, más obvia, que en los Estados Unidos. Comparado con otros países, los analistas de políticas estadounidenses están más interesados en reformas que fueron introducidas en distintos estados al interior del país, que en las reformas que se han aplicado en el extranjero. Mientras tanto, los países en desarrollo y los profesionales de la educación en Europa y en otros lugares, ven al *Panorama de la educación* (OCDE), al *Informe sobre el desarrollo mundial* (Banco Mundial), y al *Informe de monitoreo global* (UNESCO), como fuentes importantes y las usan para generar y aliviar las presiones de reforma que se generan domésticamente.

Un breve programa para investigación y acción futuras

Me gustaría concluir este informe presidencial con una invitación a internacionalizar el vasto campo de estudios de políticas al introducir la *perspectiva de la globalización* al estudio de las reformas educativas domésticas. Investigadores y profesionales de la educación comparada e internacional parecen estar predisuestos a hacerlo. Después de todo, nuestro campo de estudio ha estado enamorado, por una buena razón, del estudio de las reformas que viajan de un país a otro. Debemos estar familiarizados con dos o más sistemas educativos para notar que las mismas reformas aparecen una y otra vez en distintas partes del mundo. Por encima de todo, necesitamos comparar. Sin una *comparación contextual*, es imposible entender las razones políticas y económicas del porqué se transfieren estas reformas itinerantes.

¹ Este artículo fue publicado, anteriormente, en la revista de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES, por sus siglas en inglés), *Comparative Education Review* (volumen 54, número 3) y representa el Informe Presidencial que dí cuando fui presidenta de dicha sociedad. Quisiera darle las gracias a Lucía Cárdenas por la traducción profesional de este texto.

² Comunicación personal con Stephen Carney, durante la reunión sobre Globalización y Educación del Grupo de Intereses Especiales (SIG, por sus siglas en inglés), durante la conferencia anual de CIES, 2010.

³ Es importante recordar que el término *experimental* en el contexto del desarrollo, algunas veces quiere decir: proyectos financiados externamente (ver Steiner-Khamsi, 2009). La relación desigual, en cuestión de financiamiento, ha creado una situación absurda en la que se gasta más dinero en la evaluación del grupo experimental (hecha por expertos internacionales) que en el experimento mismo (implementado por expertos nacionales).

⁴ N.del T. Este es un neologismo basado, en gran parte, en las ideas de Appadurai –desarrolladas en su libro *Modernidad Desbordada*— sobre paisajes o scapes.

⁵ Por ejemplo, el método de etnografía *multivocal en video* (video-cued multivocal ethnography), presentada por Tobin et al. (1989 & 2009; ver, también, Bjork, 2009), es una obra maestra en lo que se refiere a cómo usar el método de la comparación contextualmente. El acercamiento metodológico a la comparación, de Tobin, ayuda a resolver uno de los principales problemas con respecto a la descripción y el entendimiento de las diferencias culturales: la tendencia a, innecesariamente, contrastar, estereotipar, y enfatizar de más, las diferencias. En la secuela (2009), Tobin introdujo un lente global que le permite elaborar sobre si los sistemas de educación preescolar, en los Estados Unidos, Japón y China, convergen –retórica o prácticamente, o ambas– en un modelo internacional.

⁶ *Trends in International Mathematics and Science Study*.

⁷ *Programme for International Student Assessment*.

⁸ *Policy Cycle Stage Model*.

⁹ *Advocacy Coalition Framework*.

¹⁰ *Multiple Streams Theory*.

¹¹ En ciencia política comparada, por ejemplo, el concepto de *aprendizaje de los errores de políticas anteriores* (*policy learning*) está estrechamente vinculado con el trabajo seminal de Peter A. Hall (1993), y se ha expandido, en los últimos años, para incluir una variedad, fascinante e interdisciplinaria, de trabajos analíticos que lidian con actores, procesos, y efectos del cambio en las políticas. El distingue entre cambios de primer, segundo y tercer orden. Los cambios de primer orden o incrementales, representan el tipo más común de aprendizaje. Los instrumentos y objetivos de las políticas se conservan, pero se aplican con mucho más vigor, eficiencia y eficacia. En los cambios de segundo orden, los instrumentos de la política se alteran pero se conservan los objetivos de ésta. Y, finalmente, describe los cambios de tercer orden que son radicales y fundamentales.

¹² Llama, a esta tendencia: *devil shift*.

¹³ Por ejemplo, Joel Samoff (1999) encontró que todos y cada uno de los análisis del sector educativo que él analizó en países africanos, o comienzan con o incluyen una referencia a que *la educación africana está en crisis*. Esta misma frase, de un estado de emergencia y crisis, está presente en otros continentes donde aparece el llamado para obtener financiamiento externo, incluyendo, por ejemplo, países del Cáucaso, Asia central, y la región de Mongolia (ver Silova & Steiner-Khamsi, 2008).

Bibliografía

ACHIEVE. (2007). *Creating a World-Class Education System in Ohio*. Columbus: Ohio Department of Education.

ADAMS, D. (2006). Videotaped interview contained in G. Steiner-Khamsi & E. M. Johnson (Producers). *Comparatively Speaking: The First 50 Years of the Comparative and International Education Society*. Teachers College, Columbia University, & CIES: New York.

APPADURAI, A. (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

BJORK, C. (2009). Preschool in Three Cultures Revisited: Moderated Discussion. *Comparative Education Review*, 53 (2), 259-283.

BRAY, M., & Murray Thomas, R. (1995). Levels of Comparison in Educational Studies: Different Insights from Different Literatures and the Value of Multilevel Analyses. *Harvard Educational Review*, 65 (3), 472-490.

CARNEY, S. (2009). Negotiating Policy in an Age of Globalization: Exploring Educational 'Policyscapes' in Denmark, Nepal, and China. *Comparative Education Review*, 53 (1), 63- 88.

DALE, R. (2000). Globalization: A New World for Comparative Education. In J. Schriewer (Ed.), *Discourse Formation in Comparative Education* (pp. 87-109). Frankfurt: Lang.

DALE, R. (2005). Globalisation, Knowledge Economy and Comparative Education. *Comparative Education*, 41 (2), 117-149.

- DEJONG-LAMBERT, W., & STEINER-KHAMSI, G. (2007). *Post-Cold War Studies in Education II*. Special Issue. *European Education: Issues and Studies*, 38 (4).
- DOLOWITZ, S. P., & MARSH, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 5-24.
- FERGUSON, J. (2006). *Global Shadows: Africa in the Neo-Liberal World Order*. Durham, NC: Duke University Press.
- HALL, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- HARDT, M., & NEGRI, A. (2000). *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- HOWLETT, M., & RAMESH, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (2nd. ed.). New York: Oxford University Press.
- KINGDON, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd. ed.). New York: Longman.
- LUSCHEI, T. F. (2004). Timing is Everything: The Intersection of Borrowing and Lending in Brazil's Adoption of *Escola Nueva*. In G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The Global Politics of Policy Borrowing and Lending* (pp. 154-167). New York: Teachers College Press.
- MAROY, C. (2009). Convergences and Hybridization of Educational Policies around 'Post-bureaucratic' Models of Regulation. *Compare*, 39 (1), 71-84.
- MCKINSEY. (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. London: McKinsey & Company.
- MINTROP, H. (2004). *Schools on Probation: How Accountability Works (and Doesn't Work)*. New York: Teachers College Press.
- NOAH, H. J. (2006). Videotaped interview contained in G. Steiner-Khamsi & E. M. Johnson (Producers). *Comparatively Speaking: The First 50 Years of the Comparative and International Education Society*. Teachers College, Columbia University, & CIES: New York.
- PERRY, L. B., & TOR, G. (2008). Understanding Educational Transfer: Theoretical Perspectives and Conceptual Frameworks. *Prospects*, 38, 509-526.
- PHILLIPS, D. (2004). Toward a Theory of Policy Attraction in Education. In G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending* (pp. 54-67). New York: Teachers College Press.
- PHILLIPS, D., & OCHS, K. (Eds.) (2004). *Educational Policy Borrowing: Historical Perspectives*. Oxford: Symposium Books.
- PONS, X. & VAN ZANTEN, A. (2007). *Knowledge Circulation, Regulation and Governance*. Literature Review (part 6). KNOW & POL Project (Knowledge and Policy in Education and Health Sectors), Louvain, http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Pons_van_Zanten_EN.pdf
- RADTKE, F. (2009). Evidenzbasierte Steuerung: Der Aufmarsch der Manager im Erziehungssystem. In R. Tippelt (Ed.), *Steuerung durch Indikatoren* (pp. 157-180). Leverkusen-Opladen: Budrich.
- ROBERTSON, S. L. & DALE, R. (2008). Researching Education in a Globalising Era: Beyond Methodological Nationalism, Methodological Statism, Methodological Educationism and Spatial Fetishism. In J. Resnik (Ed.), *The Production of Educational Knowledge in the Global Era* (pp. 19-32). Rotterdam: Sense Publishers.
- SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview.
- SABATIER, P. A. & WEIBLE, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd. ed.) (pp. 189-220). Boulder, CO: Westview.

- SADLER, M. E. (1900). *How Far Can We Learn Anything of Practical Value from the Study of Foreign Systems of Education?* Notes of an address given at the Guildford Educational Conference, on Sunday, October 20, 1900. Reprinted in G. Z. F. Bereday. (1964). Sir Michael Sadler's 'Study of Foreign Systems of Education'. *Comparative Education Review*, 7 (3), 307-314.
- SAMOFF, J. (1999). Education Sector Analysis in Africa: Limited National Control and Even Less National Ownership. *International Journal of Educational Development*, 19 (4/5), 249-272.
- SCHRIEWER, J. (1990). The Method of Comparison and the Need for Externalization: Methodological Criteria and Sociological Concepts." In J. Schriewer in cooperation with B. Holmes (Eds.) *Theories and Methods in Comparative Education* (pp. 25-83). Bern: Lang.
- SCHRIEWER, J. & MARTINEZ, C. (2004). Constructions of Internationality in Education. In Steiner-Khamsi, G. (Ed.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending* (pp. 29-53). New York: Teachers College Press.
- SILOVA, I. (2005). *From Sites of Occupation to Symbols of Multiculturalism: Transfer of Global Discourse and the Metamorphosis of Russian Schools in Post-Soviet Latvia*. Charlotte, NC: Information Age.
- SILOVA, I. (2009). The Crisis of the Post-Soviet Teaching Profession in the Caucasus and Central Asia. *Research in Comparative and International Education*, 4 (4), 366-383.
- SILOVA, I. & STEINER-KHAMSI, G. (Eds.). (2008). *How NGOs React: Globalization and Education Reform in the Caucasus, Central Asia and Mongolia*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- SOBE, N. W. (2002). Travel, Social Science and the Making of Nations in Early 19th Century Comparative Education. In M. Caruso & H. Tenorth (Eds.), *Internationalisation: Comparing Educational Systems and Semantics* (pp. 141-166). Frankfurt/M: Lang.
- SPREEN, C. (2004). Appropriating Borrowed Policies: Outcome-Based Education in South Africa. In G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The Global Politics of Policy Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.
- STEINER-KHAMSI, G. (Ed.). (2004). *The Global Politics of Policy Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.
- STEINER-KHAMSI, G. (2006). The Development Turn in Comparative Education. *European Education*, 38 (3), 19-47.
- STEINER-KHAMSI, G. (2009). Knowledge-Based Regulation and the Politics of International Comparison. *Nordisk Pedagogik*, 29 (1), 61-71.
- STEINER-KHAMSI, G., KUMENOVA, C. & TALIEV, N. (2008). *Teacher Attraction and Retention Strategy*. Background paper for the Education Development Strategy of the Kyrgyz Republic 2011-2020. Ministry of Education and Science, Department of Strategic and Analytic Work: Bishkek.
- STEINER-KHAMSI, G., MOLDOKMATOVA, A., & SHERIPKANOVA-MACLEOD, G. (2009). *Real Teacher Shortage in the Kyrgyz Republic: A Focus on Teacher Quality*. Bishkek: UNICEF Kyrgyzstan.
- STEINER-KHAMSI, G. & STOLPE, I. (2006). *Educational Import: Local Encounter with Global Forces in Mongolia*. New York: Palgrave.
- STEINER-KHAMSI, G., TORNEY-PURTA, J. & SCHWILLE, J. (2002). Introduction: Issues and Insights in Cross-National Analysis of Qualitative Studies. In G. Steiner-Khamsi, J. Torney-Purta & J. Schwille (Eds.), *New Paradigms and Recurring Paradoxes in Education for Citizenship: An International Comparison* (pp. 1-36). Oxford: Elsevier.
- STONE, D. (2001). "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas." Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper no. 69/01, University of Warwick.
- TAKAYAMA, K. (2007). *A Nation at Risk* Crosses the Pacific: Transnational Borrowing of the U.S. Crisis Discourse in the Debate on Education Reform in Japan. *Comparative Education Review*, 51 (4), 423-446.
- TAKAYAMA, K. (2009). Politics of Externalization in Reflexive Times: Reinventing Japanese Education Reform Discourses through 'Finnish PISA Success.' *Comparative Education Review*, 54 (1), 51-75.

- TOBIN, J., HSUEH, Y. & KARASAWA, M. (2009). *Preschool in Three Cultures Revisited: China, Japan, and the United States*. Chicago: University of Chicago Press.
- TOBIN, J., WU, D. & DAVIDSON, D. (1989). *Preschool in Three Cultures: Japan, China, and the United States*. New Haven, CT: Yale University Press.
- VAVRUS, F. & BARTLETT, L. (2006). Comparatively Knowing: Making a Case for the Vertical Case Study. *Current Issues in Comparative Education*, 8 (2).
- VAVRUS, F. & BARTLETT, L. (Eds.). (2009). *Critical Approaches to Comparative Education: Vertical Case Studies from Africa, Europe, the Middle East, and the Americas*. New York: Palgrave Macmillan.
- WALDOW, F. (2009). Undeclared Imports: Silent Borrowing in Educational Policy-Making and Research in Sweden. *Comparative Education*, 45 (4), 477-494.
- WALDOW, F. (2010). Der Traum vom 'skandinavisch schlau Werden': Drei Thesen zur Rolle Finnlands als Projektionsfläche in der gegenwärtigen Bildungsdebatte. *Zeitschrift für Pädagogik*, 56 (4), 497-511.
- WATTS, D. J. (2003). *Six Degrees: The Science of a Connected Age*. New York: Norton.

Datos del autor

Gita Steiner-Khamsi es profesora de Educación Comparada e Internacional en Teachers College, Columbia University, en la ciudad de Nueva York. Fue presidenta de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES, por sus siglas en inglés) y, actualmente, es Co-Presidenta del Comité Permanente de Admisiones y Nuevas Asociaciones, del Consejo Mundial de Asociaciones de Educación Comparada (WCCES, por sus siglas en inglés). Ha publicado siete libros y numerosos artículos y textos. Ha escrito, extensivamente, sobre globalización, *importación/exportación de modelos educativos*, y transferencia educativa. Su libro más reciente, co-editado con Florian Waldow, se titula *Policy Borrowing and Lending* (Routledge, 2012). Es, también, co-editora, con Jenny Ozga (Universidad de Oxford) y Terri Seddon (Universidad Monash), de la serie de libros titulada *World Yearbook of Education*.