

Argumentos normativos y cognitivos sobre la educación superior en América Latina: una revisión de literatura sobre los posicionamientos del Banco Mundial y la UNESCO.

Normative and cognitive arguments on higher education in Latin America: a literature review on the positions of the World Bank and UNESCO.

Por Esteban MASOT¹ y Jorge GOROSTIAGA²

Masot, E. y Gorostiaga, J. (2025). Argumentos normativos y cognitivos sobre la educación superior en América Latina: una revisión de literatura sobre los posicionamientos del Banco Mundial y la UNESCO. *Revista RAES*, XVII(30), pp. 11-26.

Resumen

Durante las últimas décadas los organismos internacionales han sido partícipes principales en la elaboración y difusión de ideas sobre las funciones de los sistemas educativos y en la recomendación de políticas educativas. En el caso específico de la educación superior, han impulsado en Latinoamérica propuestas de reformas, financiamiento de proyectos, asesorías técnicas y la difusión periódica de documentos de orientaciones generales. Partiendo de una concepción constructivista sobre el rol central de las ideas en el proceso de definición de políticas, buscamos en este artículo sistematizar los aportes de la producción académica latinoamericana reciente sobre los posicionamientos discursivos de la UNESCO y el Banco Mundial a través de un análisis de estudios y ensayos publicados entre 2000 y 2023 que abordan las ideas formuladas y difundidas por los dos organismos respecto a la educación superior en la región.

Palabras Clave educación superior / organismos internacionales / ideología / mercantilización de la educación / tendencias regionales.

¹ Laboratorio de Investigación en Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Martín - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica, Argentina / esteban.gabriel.masot@gmail.com / <https://orcid.org/0009-0005-5354-7434>

² Laboratorio de Investigación en Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Martín - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica, Argentina / jgorosti@unsam.edu.ar / <https://orcid.org/0000-0002-5766-1593>

Abstract

During the last decades, international organizations have been a main actor in the development and dissemination of ideas about the functions of educational systems and in the recommendation of educational policies. In the specific case of higher education, they have promoted proposals for reforms, project financing, technical advice, and the periodic dissemination of general guidance documents in Latin America. Based on a constructivist conception of the central role of ideas in the policy definition process, we seek in this article to systematize the contributions of recent Latin American academic production on the discursive positions of UNESCO and the World Bank. This is done through an analysis of studies and essays published between 2000 and 2023 that address the ideas formulated and disseminated by the two organizations regarding higher education in the region.

Key words higher education / International organizations / ideology / commodification of education / regional trends.

Introducción

Los debates contemporáneos sobre la educación superior (ES) abordan tópicos como la calidad, el rol del Estado, el derecho a la educación y la innovación curricular, que son parte de disputas simbólicas entre distintos actores que buscan legitimar y difundir sus ideas y visiones políticas y pedagógicas. Entre ellos se encuentran los organismos internacionales (OI), actores de capital importancia en la escena global y regional. Durante las últimas décadas los OI han sido partícipes centrales en la elaboración y difusión de ideas sobre las funciones de los sistemas educativos y en la recomendación de políticas educativas. En el caso específico de la ES, los OI han impulsado en Latinoamérica propuestas de reformas, financiamiento de proyectos, asesorías técnicas y la difusión periódica de documentos de orientaciones generales (Jiménez Ortiz, 2011; Ruiz, 2016; Toscano, 2005).

En la actualidad, la ES exhibe un panorama de alta masificación y fuerte heterogeneidad entre los distintos países de la región, incluyendo sistemas con una muy alta participación del sector privado (como en Chile, Brasil y Perú) y otros donde el sector público sigue siendo predominante (como en Argentina, México y Uruguay). La Reforma Universitaria de 1918 generó una idea de universidad orientada a la democratización –tanto al interior de la propia universidad como en la sociedad– y al desarrollo nacional autónomo que se mantendría como la concepción dominante en América Latina hasta entrada la década de 1980 (Arocena, 2004), a pesar de que el modelo “norteamericano” también tuvo una importante presencia desde el decenio de 1950 (Krotsch, 2001). A partir de los años noventa –aunque con antecedentes importantes previos como la reforma chilena de 1981– se produjo un giro en las políticas, hacia la diversificación de las fuentes de financiamiento, la participación creciente del sector privado, la implementación de sistemas de acreditación y evaluación de las instituciones, y mayores vínculos con el mundo productivo, agenda promovida más visiblemente por el BM (Arocena, 2004; Krotsch, 2001). Desde entonces, la ES en la región ha sido un campo fuertemente tensionado entre las tendencias globales y regionales de privatización y de nuevos modelos de gobierno y financiamiento, y las persistentes demandas de ampliación del acceso, escenario que se ha complejizado también como consecuencia de la pandemia de COVID 19.

En el plano ideológico, estas tensiones se han expresado en las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) organizadas por la UNESCO. En las tres CRES, que tuvieron lugar en 1996, 2008 y 2018, se cuestionaron los avances mercantilistas y se acordó concebir la ES un bien social y un derecho humano que el Estado debe garantizar (Del Valle, 2019; García y Fernández Lamarra, 2023). Por otro lado, Miranda y Tamarit (2021) subrayan que la erosión del sector público impulsó un mayor interés en la producción académica sobre la ES. Los autores consideran que existe un gran consenso académico en defender la autonomía institucional y el rol central del Estado.

Por otra parte, la Agenda de Educación 2030, establecida en 2015 e impulsada por la comunidad internacional y, en particular, por la UNESCO, ha supuesto un desafío renovado en términos de lograr una mayor democratización del acceso a la ES (UNESCO, 2023), pero más fundamentalmente plantea los interrogantes de cómo imaginar y definir los rasgos de un mundo “sustentable” y de cuáles deberían ser las contribuciones de la educación para su construcción (Elfert, 2023; Schulte, 2022). Este último interrogante se vuelve incluso más significativo en tanto se postula, en la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que la educación en general y la ES en particular juegan un papel estratégico para el logro de los demás objetivos (Didriksson, 2020).

Partiendo de una concepción constructivista sobre el rol central de las ideas en el proceso de definición de políticas (Béland y Orenstein, 2013; Mehta, 2011), buscamos en este artículo sistematizar los aportes de la producción académica latinoamericana reciente sobre los posicionamientos discursivos de la UNESCO y el BM a través de un análisis de estudios y ensayos publicados entre 2000 y 2023 que abordan las ideas formuladas y difundidas por los dos organismos respecto a la ES en la región. Este ejercicio tiene un doble propósito: por un lado, contribuye a la comprensión de qué ideas son promovidas por parte de dos agencias que han sido muy influyentes en el escenario latinoamericano, y de qué convergencias y divergencias existen entre los posicionamientos de estas dos agencias; en segundo lugar, permite una aproximación a cómo interviene la academia en el debate de ideas, como otro actor que incide, más indirectamente, en el proceso de la definición de políticas para la ES en la región.

El artículo se organiza en tres apartados. En el primero se analiza el marco teórico y la metodología empleada en el estudio. Luego se exponen los resultados de la revisión de la literatura, en la que se identificaron dos perspectivas de análisis para agrupar los textos que son parte del corpus: una perspectiva crítica radical y una crítica moderada. En el último apartado se destacan las similitudes y diferencias de estas dos perspectivas y se reflexiona en relación con los aportes de cada una.

Enfoque teórico-metodológico

En este artículo entendemos los procesos de producción de políticas como fenómenos moldeados de forma directa por factores ideacionales (Béland y Orenstein, 2013; Carstensen y Schmidt, 2016; Mehta, 2011). En particular, consideramos el poder *a través de* las ideas, una forma de influencia ideacional que implica, mediante la persuasión, inducir a otros actores a adoptar determinadas orientaciones y decisiones políticas. Carstensen y Schmidt (2016) identifican dos tipos de argumentos de los que depende este poder. El primero son los argumentos programáticos o cognitivos, a menudo apoyados en una racionalidad técnica, que se condensan en un conjunto de diagnósticos y propuestas de políticas. Para ser convincente, este programa de política debe presentarse discursivamente de manera que aparezca como relevante, viable y coherente. Siguiendo a Mehta (2011), podemos considerar como argumentos cognitivos tanto las definiciones de problemas (como formas de entender realidades complejas y que condicionan qué soluciones podrían ser adecuadas) como las ideas que representan soluciones de políticas (a problemas u objetivos predeterminados). El segundo son los argumentos normativos, a través de los cuales se transmiten determinados valores, fines últimos y formas de ver el mundo. La capacidad de persuasión de estos argumentos depende, en buena medida, de que se alineen con las creencias y visiones del público o de las organizaciones sobre las que se busca influir.

Considerando la ausencia de mecanismos coercitivos directos o de poder de veto sobre las decisiones gubernamentales, así como las limitaciones de las condicionalidades financieras, la influencia a través de las ideas se constituye en un recurso fundamental para los OI en sus intentos de direccionar los procesos de política a escala nacional (Béland y Orenstein, 2013), lo cual remite al concepto de gobernanza blanda o suave³. Además, al presentarse como espacios de conocimiento experto, los OI pueden gozar de una legitimidad amplia para la formulación y difusión de ideas que guían las políticas (Brunner et al., 2020). En el trabajo de los OI las formas de persuasión ideológica son centrales y pueden proporcionar a los gobiernos locales ideas normativas, cognitivas e instrumentales para darle sustento al diseño e implementación de políticas (Carstensen y Schmidt, 2016). Muchas veces, también actúan como agencias que difunden o transfieren ideas desde el centro a la periferia del sistema mundial (Brunner et al., 2020). Sin embargo, la forma y el contenido de la influencia ideacional puede ser muy variable entre los OI. Como resaltan Elfert y Desen (2023), la UNESCO se basa en una ontología idealista asociada a la promoción del entendimiento entre las naciones y de la paz mundial, mientras que el BM responde a la lógica del mercado global y el libre flujo de capitales; por otra parte, la UNESCO tiene una estructura mucho más democrática que el BM, el cual actúa supeditado en importante medida a los intereses de las grandes potencias económicas, en especial de los Estados Unidos.

Aunque de manera muy diferente a la de los OI, cuya misión se orienta en primer término a incidir en el proceso de las políticas públicas, puede considerarse que la producción de los académicos también influye, de manera deliberada o no, en dicho proceso. En términos de la clásica tipología de Carol Weiss (2021) sobre los usos del conocimiento en los procesos de toma de decisiones, la influencia de los académicos correspondería, principalmente, al tipo conceptual y, más específicamente, a la variante del uso o impacto iluminativo, al contribuir a moldear cómo son vistos los fenómenos bajo estudio y al generar datos y argumentos disponibles para un uso

³ El término *soft governance* refiere a mecanismos de regulación no tradicionales que se diferencian de normativas o leyes vinculantes y una de cuyas fuentes es la generación y difusión de ideas sobre lo deseable y lo aceptable en determinados ámbitos o temas de política (Niemann & Martens, 2018).

más directo (ya sea instrumental o estratégico) (Dumas y Anderson, 2014)⁴. En especial cuando el trabajo académico, como en el caso de nuestro estudio, aborda el rol de actores políticos o los debates sobre un área de políticas públicas, se genera un conocimiento de políticas que suele poner en juego diferentes interpretaciones y divergentes decisiones sobre qué aspectos merecen ser resaltados del fenómeno investigado; en este sentido, los textos académicos “reflejan formas de entender el mundo social y (...) asumen posiciones-intereses que orientan disputas relacionadas con esas formas de entenderlo-definirlo” (Monarca, 2021, p.4).

La metodología empleada en este trabajo consistió en una revisión sistemática de literatura de tipo configurativa⁵ (Newman y Gough, 2020), comprendiendo estudios y ensayos producidos por autores de instituciones latinoamericanas que analizan las ideas (argumentos cognitivos y normativos) que la UNESCO y el BM han formulado y difundido respecto a la ES y a sus implicancias para Latinoamérica desde la década de 1990 hasta la actualidad. Respecto al foco en estas dos agencias, podemos señalar que, si bien existen otros organismos multilaterales –como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)- que han ejercido gran influencia educativa en la región, el BM y la UNESCO han tenido un mayor liderazgo en el debate sobre los fines de la ES y en los diagnósticos y recomendaciones de política sectorial para América Latina al menos desde la década de 1990. En el caso del BM, como principal impulsor de un modelo de ES –de giro hacia la evaluación y el mercado– alternativo al de la Reforma Universitaria (Arocena, 2004; Krotsch, 2001); y en el de la UNESCO, en especial como organizadora de las CRES y de otras iniciativas a través de su Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

Para la construcción del corpus se realizó una búsqueda en Google Académico con los siguientes términos: “educación superior”, “UNESCO”, “Banco Mundial”, “discursos de los organismos internacionales en/sobre la educación superior en América Latina”, “discursos del Banco Mundial en/sobre la educación superior”, “discursos de la UNESCO en/sobre la educación superior”. La búsqueda contempló artículos de revista y dejó fuera de la selección informes, libros, capítulos de libros y actas de congresos. Esto respondió a, por un lado, acotar el corpus para hacerlo más manejable, y, por otro, a la intención de considerar la literatura más claramente asociada al trabajo de los investigadores. Se tuvieron en cuenta artículos en español y portugués⁶ publicados desde el año 2000 –como fecha que permitiría reflejar el estudio de los procesos que se han desarrollado desde la década de 1990– hasta 2023. Se identificaron dieciséis artículos, de los cuales la mitad aborda los dos organismos y la otra mitad a uno solo. Cada texto fue analizado de acuerdo con tres ejes: 1) la caracterización del contexto económico y social; 2) el análisis de las visiones normativas o concepciones de ES por parte de los OI; y 3) el análisis de los diagnósticos (o definiciones de problemas) y las propuestas (o soluciones de políticas) de los OI. En el siguiente cuadro se caracterizan los artículos por la pertenencia institucional de sus autores.

⁴ El problema del uso o impacto del conocimiento científico sobre las políticas constituye un tema de intensas controversias, basadas en parte en divergentes concepciones ontológicas y epistemológicas (e.g., los debates sobre la objetividad del conocimiento). No ignoramos la existencia de instancias en las que se genera desde la academia conocimiento para las políticas ni que una parte de los académicos suele intervenir de manera directa en el debate y la implementación de políticas en roles de consultores o asesores (o incluso de funcionarios) para gobiernos y OI.

⁵ En contraste con la lógica de síntesis agregativa, que se utiliza para determinar impactos y efectos, en la lógica configurativa el investigador ordena los datos de acuerdo con patrones que permiten una comprensión más precisa o compleja del fenómeno estudiado (Newman y Gough, 2020).

⁶ La elección de Google Académico como buscador, así como la restricción a los idiomas español e inglés respondió al foco en la producción latinoamericana. No obstante, se reconoce que el estudio presenta una limitación al no considerar otros idiomas ni hacer uso de otros buscadores.

Tabla N°1: Información general de los artículos seleccionados

Autores	Instituciones	País de las instituciones	Título del artículo	Revista
Alcántara A., & Rodríguez, R. (2000)	Universidad Nacional Autónoma de México	México	La reforma de la educación superior en América Latina en la perspectiva de los organismos internacionales	Revista Española de Educación Comparada
Alcántara, A. (2006)	Universidad Nacional Autónoma de México	México	Tendencias mundiales en la educación superior: el papel de los organismos multilaterales	Inter-Ação
Alcántara, A. (2022)	Universidad Nacional Autónoma de México	México	Una mirada al futuro de la universidad en la postpandemia de covid-19	Revista Universidades
Barreto, R. G., & Leher, R. (2008)	Centro de Educação Superior da Região y Universidade Federal do Rio de Janeiro	Brasil	Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior "emerge" terciária.	Revista Brasileira de Educação
Cabrera Hernández, D. (2017)	Universidad Nacional Autónoma de México	México	Calidad educativa, discurso y poder en Educación Superior	Revista Científica Pedagógica
Calderón, A. I., Pedro, R. F., & Vargas, M. C. (2011)	Campinas y Universidade Tuiuti do Paraná	Brasil	Responsabilidade social da educação superior: a metamorfose do discurso da UNESCO em foco.	Interface-Comunicação, Saúde, Educação

De Araújo Borges, M. C. (2010).	Universidade Federal da Paraíba	Brasil	A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
Gaete Quezada, R. (2021)	Universidad de Antofagasta	Chile	Influencia supranacional de la UNESCO en la educación superior latinoamericana en el nuevo milenio	Revista Española de Educación Comparada
García Guadilla, C. (2013)	Universidad Central de Venezuela	Venezuela	Universidad, desarrollo y cooperación en la perspectiva de América Latina	Revista Iberoamericana de Educación Superior
Jiménez Ortiz, M. (2011)	Universidad Autónoma de México	México	El discurso mundial de modernización educativa: evaluación de la calidad y reforma de las universidades latinoamericanas	Revista Espacio Abierto
Licandro, O.D., & Yepes Chisco, S. L. (2018)	Universidad CLAEH y Universidad Tecnológica de Pereira	Uruguay y Colombia	La Educación Superior conceptualizada como bien común: el desafío propuesto por Unesco	Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria
López, A. (2005)	Universidad Central de Venezuela	Venezuela	Participación de los organismos multilaterales en la formación de la imagen pública de la educación superior en América Latina.	Revista Iberoamericana de Educación
López Segrera, F. (2023)	Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)	Cuba	Posibles futuros de la educación superior en América Latina y el Caribe: antecedentes, situación actual, escenarios y alternativas	Revista Iberoamericana de Educación

Orozco Silva, L. E. (2010)	Universidad de Los Andes	Colombia	Calidad académica y relevancia social de la educación superior en América Latina	Revista Iberoamericana de Educación Superior
Thiengo, L. C., & de Mari, C. L. (2014)	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri y Universidade Federal de Vicosa	Brasil	Expressões da educação superior nos anos 2000: uma análise discursivo-crítica de documentos do Banco Mundial	Acta Scientiarum. Human and Social Sciences
Toscano, O (2005)	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Colombia	Las políticas educativas en América Latina: un análisis de la educación superior desde la visión de la banca multilateral	Revista Apuntes del GENES

Fuente: elaboración propia

El análisis de los argumentos del Banco Mundial y de la UNESCO en la literatura

En nuestro estudio del corpus uno de los hallazgos destacados es la impronta crítica de los artículos y la escasez de textos que adopten una visión alineada con las ideas de los OI, en especial del BM. Esto derivó en la identificación de dos grandes perspectivas que denominamos “crítica radical” y “crítica moderada”, las que se diferencian, como veremos, en términos de su concepción general sobre el rol de los OI, así como en el grado de crítica a los posicionamientos del BM y la UNESCO.

Perspectiva crítica radical

En esta perspectiva se ubican los artículos de Barreto y Leher (2008), Cabrera Hernández (2017), Calderón et al. (2011), de Araujo Borges (2010), Jiménez Ortiz (2011), Toscano (2005) y Thiengo y de Mari (2014). La mayoría analiza un solo organismo, mientras que tres comparan ambos. Conciben a los OI como actores que participan en la construcción de un orden económico capitalista que genera desigualdades entre regiones. En las interpretaciones de estos textos se vislumbra poco espacio para matices. Como señalan Thiengo y de Mari (2011, p. 53), los OI son vistos como “portavoces del capital”. Consideran que sus discursos pueden tornarse mecanismos de presión hacia las políticas educativas nacionales. Cabrera Hernández (2017) amplía esta interpretación y enfatiza que los OI imponen narrativas educativas que tienen gran fuerza y legitimidad en la sociedad, con el empleo de un lenguaje económico y neutral. Los tópicos más tratados son la emergencia del concepto de calidad educativa; los mecanismos de rendición de cuentas y la relación entre la economía capitalista y la ES.

En la descripción del contexto general se pone el foco en los rasgos distintivos del sistema capitalista y en las transformaciones económicas y sociales de los años 80 y 90. Barreto y Leher (2008), desde una mirada marxista, hacen referencia a la historia del capitalismo como un sistema económico signado por ciclos de expansión, recesión y crisis, y caracterizado por formas de globalización imperialistas. En este marco los OI juegan un rol central en la dominación de los países centrales sobre los periféricos. Además, se postula que durante los años 80 y 90 tuvo lugar

en Latinoamérica una reestructuración económica neoliberal mediante la apertura de las economías nacionales, las políticas de ajuste fiscal, la flexibilización laboral y la introducción de prácticas empresariales en el aparato estatal (Cabrera Hernández, 2017; Jiménez Ortiz, 2011; Toscano, 2005). Reformas que trajeron aparejado un aumento del desempleo, de la pobreza y de las brechas distributivas entre sectores económicos y países. A su vez, fueron sustentadas con una narrativa neoliberal que naturalizaba estos cambios y ocultaba las asimetrías económicas y de poder (Barreto y Leher, 2008).

Estos procesos agudizaron las prácticas y discursos mercantilistas en la ES. En esta etapa se acrecentó la oferta privada, los mecanismos de rendición de cuentas, los estándares mundiales de evaluación y acreditación, y las prácticas empresariales en la ES pública (Jiménez Ortiz, 2011; Toscano, 2005). Comenzaron a ganar terreno discursos “tecnocráticos” vinculados con la calidad y la modernización educativa (Jiménez Ortiz, 2011). En un ejemplo notorio, Calderón et al. (2011) detallan el caso de la “responsabilidad social” en Brasil; con el avance de la mercantilización se comenzaron a erosionar los valores que sustentaban la ES como un derecho humano y social, y, en consecuencia, el signifiante de “responsabilidad social” fue capitalizado por el sector privado para promover prácticas de ética empresarial.

Los autores agrupados en esta perspectiva concuerdan en que el BM tiene una visión economicista que concibe la ES como un servicio y un factor de desarrollo económico. Los principios que edifican esta orientación son la eficiencia, la utilidad y la competencia. La función central del Estado en este esquema es la de evaluar y de garantizar las condiciones de funcionamiento del sistema. Toscano (2005) afirma que esta visión tiene su raíz en el ideario de la economía neoclásica y del capital humano. Bajo este prisma, el mercado es la institución más eficiente para garantizar los bienes y servicios que necesita una sociedad. Para ello se necesita garantizar el libre juego entre la oferta y la demanda, priorizar al sector privado, y concebir la adaptación y la crisis como una constante.

Por el lado de la UNESCO, Cabrera Hernández (2017) y Calderón et al. (2011) ponen de relieve que el organismo sostuvo históricamente una visión humanista, considerando a la educación un derecho humano fundamental y un bien público. Con la emergencia de la Agenda 2030 estos principios se nucleaban en la idea de “desarrollo humano sostenible”. Sin embargo, estas diferencias con el BM no implican que la institución sea un contrapeso a las tendencias mercantilistas y de reproducción del capitalismo. Calderón et al. (2011) sostienen que en el transcurso del siglo XXI las premisas de la UNESCO convergieron en un discurso híbrido entre el liberalismo económico y político. El punto de intersección entre los dos OI es la promoción de la calidad. Cabrera Hernández (2017) y Jiménez Ortiz (2011) enfatizan que las diferentes aristas para pensar la “calidad educativa” confluyen en la competencia, la comparación y la rendición de cuentas.

En relación con los diagnósticos, los autores consideran que el BM durante los 90 exponía un “estado de crisis educativa” para sustentar sus iniciativas de reforma. El organismo advertía sobre un aumento poco articulado de la oferta y la demanda, y sobre la emergencia de nuevas formas de producción y de circulación del conocimiento (Araújo Borges, 2010; Barreto y Leher, 2008; Jiménez Ortiz, 2011; Thiengo y de Mari, 2014). Consideraba que el sistema educativo tradicional y el sector público estaban respondiendo de manera inadecuada a los nuevos desafíos económicos y educativos. Respecto a la UNESCO, no se explicitan diagnósticos específicos de la institución, pero los textos que describen a los dos organismos no realizan diferencias en este punto.

En torno a las propuestas, los artículos ponen de relieve que las reformas promovidas por el BM gravitan en torno a la función económica de la ES. Jiménez Ortiz (2011) sugiere que esta tendencia comenzó a crecer entre los años 70 y 90 bajo los estandartes de modernización y calidad educativa. En relación con la oferta, priorizaban la investigación aplicada, la segmentación y las carreras cortas de orientación técnica para los sectores con menores ingresos. En materia de financiamiento, Toscano (2005) identifica los fondos competitivos para proyectos; el financiamiento mixto con predominio privado y de la demanda; la competencia interinstitucional; y la generación de recursos propios en cada institución. Sobre la UNESCO, Cabrera Hernández (2017) y Jiménez Ortiz (2011) subrayan que este organismo promueve políticas que exceden la función económica de la ES y que requieren un

rol activo del Estado. Entre ellas, facilitar el acceso a la ES, así como promover la cooperación y prácticas institucionales más democráticas. Sin embargo, converge con el BM en fomentar las evaluaciones externas, el financiamiento mixto y la adaptación a las tendencias económicas.

Perspectiva crítica moderada

Ubicamos aquí los textos de Alcántara (2006; 2022), Alcántara y Rodríguez (2000), Gaete Quezada (2021), García Guadilla (2013), Licandro y Yepes (2018), López (2005), López Segrera (2023), y Orozco Silva (2010)⁷. De los nueve textos, cinco analizan los dos organismos y cuatro uno solo. Estos trabajos presentan mayores matices y conciben a los OI como espacios de mediación en las relaciones de poder, aunque comparten, en general, una mirada crítica del orden mundial. Así también, varios de los autores explicitan un carácter propositivo en vistas del futuro de la ES. Alcántara (2022), Gaete Quezada (2013) y López Segrera (2023) sugieren capitalizar las ideas de la UNESCO y pensar este organismo como espacio de concertación. Por otro lado, García Guadilla (2013) y Licandro y Yepes (2018) proponen reforzar las prácticas de cooperación regional y de responsabilidad social, en confluencia con varias de las proposiciones de la UNESCO.

Sobre el contexto general se ponen de relieve dos períodos: las últimas dos décadas del siglo XX y el siglo XXI. Los autores consideran los años 90 un punto de inflexión en materia social y educativa. García Guadilla (2013) y López (2005) señalan que las transformaciones neoliberales en América Latina se caracterizaron por un aumento de la apertura económica, ajuste fiscal, transformaciones productivas y del aparato estatal; que agudizaron las asimetrías entre regiones y las desigualdades sociales y educativas (López, 2005). El siglo XXI, lejos de aminorar las tensiones, transita las implicancias disruptivas del Covid 19 y la emergencia de mayores conflictos armados y diplomáticos (López Segrera, 2023). Como destaca el autor

Estamos en un punto de inflexión a nivel global: colapso ecológico; peligro de guerra nuclear, incrementado por la Guerra Rusia-Ucrania; disrupción tecnológica acelerada; desigualdad creciente (...) la pandemia de COVID-19 está lejana de estar controlada, como se observa en China y en otras áreas; las democracias se debilitan debido a la polarización política e ideológica en forma de "guerra cultural." (López Segrera, 2023, p. 32)

Respecto a la visión normativa de los OI, los autores distinguen entre una mirada mercantilista del BM y otra humanista de la UNESCO. En relación con el BM, Alcántara (2006) resalta que su visión gravita en torno al valor agregado de la ES en la economía, la productividad y la innovación. Aquí cobra sentido el uso del término "calidad", que se emplea para legitimar una objetividad en las recomendaciones y posicionarse como referente educativo. En la UNESCO identifican una visión de la ES como un bien público y un derecho humano y distinguen dos ideas promovidas por la institución; la responsabilidad social y el contrato social (Alcántara, 2022; Gaete Quezada, 2021; Licandro y Yepes, 2018; López Segrera, 2023). La primera conlleva una ES comprometida con los derechos sociales y la cultura. La noción de "contrato social" supone articular consensos entre distintos actores que participan en la ES: docentes, estudiantes, directivos, empresas y gobierno (Alcántara, 2022). Estas dos ideas normativas convergen en concebir a la ES un bien público y un derecho humano que el Estado debe garantizar. Este ideario se compone de seis principios; 1) inclusión y equidad; 2) libertad académica; 3) indagación, pensamiento crítico y creatividad; 4) integridad y ética; 5) compromiso con la sostenibilidad y la responsabilidad social; y 6) cooperación.

Alcántara (2006) y García Guadilla (2013) hacen un racconto histórico de los diagnósticos de los OI y destacan que

⁷ Cabe señalar que el texto de Orozco Silva (2010) presenta algunas particularidades, ya que no señala asimetrías de poder ni problematiza el escenario político-económico, mientras que tiende a una mirada más benevolente que el resto de los artículos hacia los dos organismos estudiados. Por ello, se lo podría situar próximo a un enfoque liberal, caracterizado por considerar a los OI como instrumentos que promueven formas de cooperación entre los Estados con un efecto positivo sobre el orden global (Béland y Orenstein, 2013).

en los años 80 y 90 comenzaron a poner en agenda una crisis de las instituciones de ES. El BM advertía sobre el incremento de la matrícula sin una organización adecuada del sistema, las desigualdades interregionales y las dificultades de Latinoamérica para adaptarse a los cambios económicos (García Guadilla, 2013). La UNESCO identificaba como principales obstáculos la brecha educativa entre países, las restricciones financieras y las barreras en el acceso a la ES (Alcántara, 2006). Así también, reparaba en las dificultades de la ES para promover un desarrollo humano sustentable y una cultura de la paz; en una expansión desorganizada de la demanda; y en el aumento de las orientaciones mercantilistas y la restricción financiera de muchos países. En el siglo XXI estas observaciones por parte de la UNESCO se mantuvieron y se sumaron nuevos desafíos como la Agenda 2030 y el Covid 19, que pusieron de relieve las brechas digitales, las desigualdades de género y los desafíos ambientales (Alcántara, 2022; López Segrera, 2023)

Respecto a las propuestas, los autores también marcan divergencias entre los dos organismos. Alcántara (2006), García Guadilla (2013) y López (2005) asocian al BM con un sesgo economicista centrado en promover mecanismos cuantitativos de rendición de cuentas y nuevos esquemas de financiamiento. Durante los 90 las reformas insignia eran el financiamiento mixto con predominio privado; direccionar el rol del Estado hacia el control y la rendición de cuentas; diversificar la oferta y ofrecer carreras cortas; aminorar las barreras burocráticas; y promover un currículum más flexible (Alcántara, 2006; Orozco Silva, 2010). En el siglo XXI, Alcántara (2006) y Orozco Silva (2010) consideran que el BM matiza sus propuestas y deja entrever una mayor preocupación con las funciones política y social de la ES.

Sobre las propuestas de la UNESCO, Alcántara (2006; 2022), Gaete Quezada (2021), García Guadilla (2013), López (2005), López Segrera (2023) y Orozco Silva (2010) identifican una mayor afinidad hacia la cooperación entre instituciones, las políticas de acceso y el rol protagónico del Estado. Durante los 90, Alcántara (2006) interpreta que el organismo mantuvo un balance entre la adaptación al mercado, las políticas de acceso y la defensa de las tradiciones universitarias a través de una propuesta que articula tres ejes 1) una ES comprometida con la democracia y la cultura cívica; 2) una articulación con el mercado laboral y la innovación; y 3) la promoción del acceso a la ES y el bienestar estudiantil. En estos ejes se proponía un financiamiento mixto con predominio público; el rol activo y central de los gobiernos; la cooperación e internacionalización; y la autonomía académica.

En cuanto a la Agenda 2030, Alcántara (2022) y López Segrera (2023) subrayan que las propuestas se nuclean bajo el rótulo del “desarrollo sostenible” y son tomadas por la UNESCO para su implementación en la ES. En el plano macro político se propone una ES comprometida con el acceso de todos los sectores sociales; la innovación tecnológica; el conocimiento interdisciplinario y un vínculo estrecho con los requerimientos del mercado laboral y la economía. En la escala institucional se promueve un accionar más colaborativo y horizontal en las modalidades de enseñanza y en la participación de los estudiantes.

Puntos de convergencia y divergencia entre las perspectivas de análisis

Un primer punto de convergencia es el interés por los procesos históricos globales y regionales y su vínculo con la ES. En los dos grupos de textos se tratan diversos hitos históricos, cambios económicos y sociales y modelos en tensión. La segunda coincidencia es el consenso en marcar los años 80 y 90 como un punto de inflexión para la ES en América Latina, signado por un escenario de intensificación de la globalización y de viraje en el modelo de desarrollo. Los autores de ambas perspectivas atribuyen a este período un aumento de las desigualdades sociales y educativas, así como el incremento de las tendencias mercantilistas. También concuerdan en que la visión normativa y las iniciativas del BM en los 90 estuvieron centradas en la función económica y en el financiamiento de la ES.

En la forma de abordar los OI, ambos enfoques convergen en que la UNESCO y el BM –y en el caso de algunos de los textos incluyendo otros OI en su análisis, como el BID y la OCDE– juegan un rol clave como vehículos o como actores con cierta autonomía en la elaboración de argumentos normativos y cognitivos sobre las políticas de ES. No

obstante, en la crítica radical se pondera más al BM y se argumenta que ambos OI mantienen fuertes similitudes. Se enfatiza cómo sus ideas confluyen hacia la construcción de “discursos hegemónicos” que imponen los intereses del capitalismo global. En contraste, desde la crítica moderada hay un mayor interés en la UNESCO y se subrayan sustantivas diferencias que se cristalizan en construcción disputada de sentido alrededor de diferentes modelos normativos y cognitivos de ES.

En la crítica radical ambos organismos, a fin de cuentas, contribuyen en menor o mayor medida a legitimar una ES supeditada a los intereses de la economía capitalista. Las propuestas que más se ponen de relieve son las vinculadas con la oferta curricular y el financiamiento. Los textos de la crítica moderada, en cambio, distinguen el posicionamiento del BM, de índole mercantilista, del de la UNESCO, de tipo humanista. En esta segunda institución identifican un modelo que puede contrarrestar las lógicas de mercado. A la vez, es posible plantear que ven en la UNESCO un organismo más abierto en términos ideacionales, es decir que su posicionamiento tiende a ser más flexible o variable. En esa línea, se analizan tópicos vinculados a la responsabilidad social, los bienes públicos y las políticas de cooperación.

Cabe resaltar otras divergencias en los tres ejes. Sobre la visión normativa del BM, la crítica radical no distingue cambios a lo largo del tiempo, mientras que en la crítica moderada textos como los de Alcántara (2006) y Orozco Silva (2010) consideran que hubo una atenuación del sesgo economicista en el siglo XXI. Por el contrario, respecto a la UNESCO, la crítica moderada no reconoce sustantivas transformaciones, mientras que, en la crítica radical, Cabrera Hernández (2017) y Calderón et al. (2011) interpretan que la institución fue virando hacia un discurso más mercantilista. Sobre los diagnósticos y propuestas, en la crítica moderada hay un mayor desarrollo de ambos OI y, en particular, de las iniciativas de la UNESCO. Por último, la crítica radical encuentra un punto de convergencia de los dos OI en la promoción de políticas de rendición de cuentas.

El abordaje de la “calidad” es otro punto de divergencia. Ambos enfoques coinciden en considerarla un andamiaje ideológico central en las ideas normativas de la ES y para contextualizar la emergencia de las evaluaciones y los mecanismos de rendición de cuentas en las políticas educativas de los 90. No obstante, para los críticos radicales el foco en el mejoramiento de la calidad deriva en propuestas de rendición de cuentas y de mecanismos de evaluación competitivos, mientras que, para los moderados, es un término en disputa entre distintos actores que participan en la arena educativa.

Finalmente, podemos también establecer ciertas convergencias y divergencias en cómo se posicionan los artículos respecto a las ideas de los dos OI. En este sentido, se destaca el rechazo a las ideas del BM como un elemento común a los artículos nucleados en las perspectivas de crítica radical y moderada, mientras que las ideas de la UNESCO son consideradas de modo más favorable en la segunda perspectiva. Los académicos, al igual que los OI, no son un actor homogéneo, sino que adscriben a diferentes argumentos normativos y cognitivos sobre la ES. Sin embargo, como hemos mostrado, tienden a identificarse con un “modelo” o “idea” de universidad propia de la tradición latinoamericana, que valora su carácter público, el financiamiento estatal y el gobierno democrático (Arocena, 2004; Bernasconi, 2008), aun cuando reconozcan la necesidad de actualizar dicho modelo. En el contexto latinoamericano pareciera que los argumentos del BM se basan en una filosofía pública que encuentra poca coincidencia con las visiones normativas de los actores locales del campo de la ES, aunque no puede ignorarse que sus propuestas han tenido un impacto significativo en las políticas de varios países de la región. Incluso el texto de Orozco Silva (2010), al que identificamos como el más cercano a un enfoque liberal, alerta sobre la necesidad de que la universidad latinoamericana asuma un “proyecto ético político y no sólo técnico instrumental” (p. 29).

Reflexiones finales

A través de la sistematización de la literatura académica sobre los posicionamientos discursivos del BM y la UNESCO, se pudo construir un panorama de sus ideas normativas y cognitivas, y, de forma indirecta, de cómo se conciben las tendencias de la ES de las últimas décadas para América Latina. Como primera observación, es pertinente

resaltar que las transformaciones en la ES durante los 90 continúan suscitando gran interés y explican gran parte de las tensiones actuales. Esto se cristaliza en todos los artículos del corpus, que abarcan un amplio período de veintitrés años.

Las dos perspectivas realizan sustantivos aportes en la producción académica de la ES. La crítica radical en los puntos de continuidad históricos del sistema económico capitalista y su relación con la ES; y en el análisis crítico del discurso para comprender las ideas de los OI. Por el lado de la crítica moderada, son artículos adecuados para identificar matices entre los distintos organismos y posibles cambios en las tendencias de la ES. También destacan en abordar la Agenda 2030 y los ODS y extender el foco de indagación a nuevas temáticas, como el medio ambiente, el género y la inclusión educativa de sectores subrepresentados.

A partir de una mirada integral del corpus analizado, se puede plantear que la literatura académica ha tendido a ver a la UNESCO como una organización cuyas ideas normativas postulan a la ES como un bien público y subrayan la necesidad de su compromiso con el desarrollo sostenible; mientras que, en cuanto a sus argumentos cognitivos e ideas causales, recomienda un predominio estatal en la regulación y financiamiento; autonomía institucional y respeto a las tradiciones académicas, y una ES que se adapte a los requerimientos de la modernización económica. El modelo impulsado por el BM, en cambio, es visto como asentado en ideas normativas afines a una óptica economicista, en donde la ES se acopla a las exigencias del mercado laboral y a la dinámica económica neoliberal dominante. Desde los argumentos cognitivos e ideas causales, se postula que el BM propone un Estado regulador en materia de articulación del sistema, aseguramiento de la calidad y de mecanismos de rendición de cuentas; así como un financiamiento mixto con mayor predominio de fondos privados y absorción de costos por parte de la demanda.

En América Latina, donde las CRES han sido una instancia clave como contrapeso de los avances mercantilistas, persisten los debates sobre modelos alternativos de universidad y de sistemas de ES. La concepción de la ES como bien social y como derecho se ha mantenido dominante, al menos a nivel discursivo, y ha jugado un papel insoslayable en el mantenimiento (o acentuación en algunos casos) de políticas de democratización llevadas adelante en distintos países con resultados disímiles, conviviendo con otras políticas asentadas en visiones normativas más afines a una primacía del mercado que tienden muchas veces a limitar la ampliación del acceso (García y Fernández Lamarra, 2023; Miranda y Tamarit, 2021). En el marco de debates y procesos políticos de disputa entre diferentes modelos de desarrollo, estas cuestiones seguirán seguramente estando en el centro de los argumentos que los OI construyen sobre la ES, así como de las preocupaciones de los académicos de la región.

Referencias bibliográficas

Alcántara, A., & Rodríguez, R. (2000). La reforma de la educación superior en América Latina en la perspectiva de los organismos internacionales. *Revista Española de Educación Comparada*, 6, 177–208.

Alcántara, A. (2006). Tendencias mundiales en la educación superior: El papel de los organismos multilaterales. *Inter-Ação*, 31(1), 11-33. <https://doi.org/10.5216/ia.v31i1.1490>

Alcántara, A. (2022). Una mirada al futuro de la universidad en la postpandemia de COVID-19. *Revista Universidades*, 73(93), 40-56. <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2022.93.649>

Arocena, R. (2004). Las reformas de la educación superior y los problemas del desarrollo en América Latina. *Educação & Sociedade*, 25(88), 915-936. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300013>

Barreto, R., & Leher, R. (2008). Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emerge” terciária. *Revista Brasileira de Educação*, 13(38), 423-436.

Béland, D., & Orenstein, M. (2013). International organizations as policy actors: An ideational approach. *Global Social Policy*, 13(2), 125-143. <https://doi.org/10.1177/1468018113484608>

Bernasconi, A. (2008). Is there a Latin American model of the university? *Comparative Education Review*, 52(1), 27-52.

Brunner, J., Labraña, J., Ganga, F., & Rodríguez-Ponce, E. (2020). Gobernanza de la educación superior; El papel de las ideas en las políticas. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 83(1), 211-238. <https://doi.org/10.35362/rie8313866>

Cabrera Hernández, D. M. (2017). Calidad educativa, discurso y poder en educación superior. *Revista Científica Pedagógica*, 1(41), 198-212. <https://pf.umcc.cu/index.php/atenas/article/view/167>

Calderón, A. I., Pedro, R. F., & Vargas, M. C. (2011). Responsabilidade social da educação superior: A metamorfose do discurso da UNESCO em foco. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, 15, 1185-1198. <https://doi.org/10.1590/S1414-32832011000400017>

Carstensen, M., & Schmidt, V. (2016). Power through, over and in ideas: Conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318-337. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115534>

De Araújo Borges, M. (2010). A visão de educação superior do Banco Mundial: Recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26(2), 367-375. <https://doi.org/10.21573/vol26n22010.19722>

Del Valle, D. (2019). La persistencia de un derecho: Un recorrido por los posicionamientos políticos de y en torno a la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) 1996-2018. *Integración y Conocimiento*, 8(2), 112-124.

Didricksson, A. (2020). La educación superior en América Latina y el Caribe: El reto de la desigualdad frente a los ODS. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 32(2), 279-304.

Dumas, M., & Anderson, G. (2014). Qualitative research as policy knowledge: Framing policy problems and transforming education from the ground up. *Education Policy Analysis Archives*, 22(11). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n11.2014>

Elfert, M., & Ydesen, C. (2023). *Global governance of education: The historical and contemporary entanglements of UNESCO, the OECD and the World Bank*. Springer Nature.

Elfert, M. (2023). Humanism and democracy in comparative education. *Comparative Education*, 59(3), 1-18. <https://doi.org/10.1080/03050068.2023.2185432>

Gaete Quezada, R. (2021). Influencia supranacional de la UNESCO en la educación superior latinoamericana en el nuevo milenio. *Revista Española de Educación Comparada*, 2020(37), 63-88.

García Guadilla, C. (2013). Universidad, desarrollo y cooperación en la perspectiva de América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 4(9), 21-33. [https://doi.org/10.1016/S2007-2872\(13\)71914-0](https://doi.org/10.1016/S2007-2872(13)71914-0)

García, P., & Fernández Lamarra, N. (2023). Educación superior y futuro: Lecturas de la hoja de ruta para la educación superior propuesta por UNESCO desde una perspectiva latinoamericana. *Série-Estudos*, 28(62), 127-148. <https://doi.org/10.20435/serieestudos.v28i62.1766>

Jiménez Ortiz, M. D. C. (2011). El discurso mundial de modernización educativa: Evaluación de la calidad y reforma de las universidades latinoamericanas. *Revista Espacio Abierto*, 20(2), 219-238.

Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes.

López, A. (2005). Participación de los organismos multilaterales en la formación de la imagen pública de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 36(5), 1-14.

López Segrera, F. (2023). Posibles futuros de la educación superior en América Latina y el Caribe: Antecedentes, situación actual, escenarios y alternativas. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 35(1), 29-57. <https://doi.org/10.54674/ess.v35i1.856>

Licandro, O. D., & Yepes Chisco, S. L. (2018). La educación superior conceptualizada como bien común: El desafío propuesto por UNESCO. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 12(1), 6-33.

Mehta, J. (2011). From "whether" to "how": The varied roles of ideas in politics. En D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and politics in social science research* (pp. XX-XX). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.001.0001>

Miranda, E., & Tamarit, F. (2021). Calidad, internacionalización y reconocimiento de derechos en la agenda de la investigación sobre la educación superior: Una mirada desde las conferencias regionales. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 33(1), 57-84. <https://doi.org/10.54674/ess.v33i1.400>

Monarca, H. (2021). Ciencia, poder y regímenes de verdad en textos académicos sobre acceso a la profesión docente. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(81), 1-19. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5373>

Newman, M., & Gough, D. (2020). Systematic reviews in educational research: Methodology, perspectives and application. En O. Zawacki-Richter, M. Kerres, S. Bedenlier, M. Bond, & K. Buntins (Eds.), *Systematic reviews in educational research: Methodology, perspectives and application* (pp. 3-22). Springer VS. <http://library.oapen.org/handle/20.500.12657/23142>

Niemann, D., & Martens, K. (2018). Soft governance by hard fact? The OECD as a knowledge broker in education policy. *Global Social Policy*, 18(3), 267-283. <https://doi.org/10.1177/1468018118794076>

Orozco Silva, L. E. (2010). Calidad académica y relevancia social de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 1(1), 24-36.

Ruiz, G. R. (2016). El papel de los organismos internacionales en las reformas educativas en América Latina. *Journal of Supranational Policies of Education*, 4, 2-16. <http://hdl.handle.net/10486/671235>

Schulte, M. (2022). Exploring the inherent tensions at the nexus of education for sustainable development and neoliberalism. *Journal of Education for Sustainable Development*, 16(1-2), 80-101. <https://doi.org/10.1177/09734082221118621>

Thiengo, L., & de Mari, C. (2014). Expressões da educação superior nos anos 2000: Uma análise discursivo-crítica de documentos do Banco Mundial. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, 36(1), 53-61.

Toscano, O. M. M. (2005). Las políticas educativas en América Latina: Un análisis de la educación superior desde la visión de la banca multilateral. *Apuntes del CENES*, 25(40), 249-262. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/187>

UNESCO. (2023). *Avance hacia el ODS 4 en educación superior: Desafíos y respuestas políticas en América Latina y el Caribe*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384366>

Weiss, C. (2021). The many meanings of research utilization. En *Social science and social policy* (pp. 31-40). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003246299>

Sitios web:

Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/home>

IESALC UNESCO: <https://www.iesalc.unesco.org/>

Fecha de recepción: 24-01-2025

Fecha de aceptación: 19-03-2025