
SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EDUCACIÓN COMPARADA

*Revista Española
de Educación Comparada*

NÚMERO 28 (Otoño 2016)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

Sociedad Española de Educación Comparada

ISSN: 2174-5382

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTORES

M^a José García Ruiz (*UNED*) & Javier M. Valle López (*UAM*)

COORDINADOR DEL MONOGRÁFICO

Greg Misiaszek (*Beijing Normal University*)

SECRETARIOS DE GESTIÓN

Antonio Martínez Muñoz (*UCLM*)

David Celorrio de Ochoa (*UCM*)

SECRETARIAS DE CONTENIDOS

Bianca Thoilliez (*UAM*)

Elena Piñana Martín (*UAM*)

CONSEJO EDITORIAL

Roberto Albarea, *Universidad de Udine*

Inmaculada Egido Gálvez, *Universidad Complutense de Madrid*

José Luis García Garrido, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Luis Miguel Lázaro Lorente, *Universidad de Valencia*

Francisco Michavila, Director de la Cátedra *UNESCO de Gestión y Política Universitaria*

Miguel Á. Pereyra, *Universidad de Granada*

Francesc Raventós Santamaría, *Universidad de Barcelona*

María Teresa Terrón Caro, *Universidad de Pablo Olavide*

Alejandro Tiana Ferrer, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Leoncio Vega Gil, *Universidad de Salamanca*

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Europa

Clementina Acedo, *BIE*

Marc Bray, *WCCES*

Robert Cowen, Institute of Education, *University of London*

Mariane Frenay, *Université Catholique de Louvain*

Jean-Luc Gurtner, *Université de Fribourg*

Hans-Georg Kotthoff, *University of Freiburg*

Dimitris Mattheou, *University of Athens*

António Nóvoa, *Universidade de Lisboa*

Rauni Räsänen, *University of Oulu*

Jürgen Schriewer, *Humboldt Universität*

Hannu Simola, *University of Helsinki*

Lennart Wikander, *University of Uppsala*

Thyge Winther-Jensen, *Danish University of Education*

América del Norte

Robert Arno, *University of Indiana*
Irving Epstein, *Illinois Wesleyan University*
Erwin Epstein, *Loyola University of Chicago*
Carlos Alberto Torres, *University of California*

América Central y del Sur

Norberto Fernández Lamarra, *Universidad Nacional de Tres de Febrero*
Marco Aurelio Navarro Leal, *Universidad Autónoma de Tamaulipas*

Asia

Terri Kim, *Yonsei University and Brunel University*
Mark Mason, *Hong Kong University*
Huang Zhicheng, *Universidad Nacional del Este de China*

Australia

Anthony Welch, *University of Sydney*

África

Abderrahman el Fathi, *Universidad Abdelmalek Es-Saâdy*
Zohra Lhioui, *Universidad Moulay Ismaïl de Meknes*

© Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 2016

ISSN: 2174-5382

Revista semestral

Nº. 28 (Otoño 2016)

Edita: UNED (Servicio de Publicaciones)

Suscripciones: Dpto. de Historia de la Educación y Educación Comparada

(Despacho 205)

UNED-Humanidades. C/ Senda del Rey, s/n - 28040 Madrid

Distribución: Servicio de distribución de Impresos de la UNED

C/ Alberche, 6 - 28045 Madrid

<http://revistas.uned.es/index.php/REEC>

ISSN: 2174-5382

Depósito Legal: M. 38499-1995

El factor de impacto de la REEC en 2016 es el siguiente: CIRC, B; ANEP, A; ERIH PLUS, NAT; DICE, 28,95; CARHUS PLUS, D; RESH, 0,109; MIAR, 4,279; INRECS, Q2 0,103 (47/162); Google Académico, Índice H-7. Además, se encuentra indizada en las siguientes bases de datos: Latindex, Dialnet, Dice, Isoc, Iresie, Redined, A360°, Ulrichs, Hedbib, Fuente Académica Premier, ERA, REDIB. Lo está también en los siguientes catálogos: British Library, Library of Congress, Worldcat, CSIC, OEI, IoE London, Ibedocs, Kings College London, Cisne, Rebiun, Biblioteca Nacional España, CIDE.

La Sociedad Española de Educación Comparada no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores en las contribuciones aparecidas en esta revista, ni comparte necesariamente las ideas manifestadas en las mismas.

SUMARIO

CONTENTS

MONOGRAPHIC SECTION: Global Citizenship Education (GCE): Contested Terrain of Globalizations and Citizenship Education

MONOGRÁFICO: Educación para la Ciudadanía Global (EpCG): El disputado ámbito de las globalizaciones y la educación para la ciudadanía

GREG MISIASZEK, <i>Introduction: Comparing Global Citizenship Education (GCE). Critical Analyses of GCE's Contested Terrain</i> (INTRODUCCIÓN: COMPARANDO LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL (EPCG). ANÁLISIS CRÍTICOS DESDE EL DISPUTADO ÁMBITO DE LA EPCG).....	11
LAURA C. ENGEL, JESSICA FUNDALINSKI, and TESS CANNON, <i>Global Citizenship Education at a Local Level: A Comparative Analysis of Four U.S. Urban Districts</i> (EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL A NIVEL LOCAL: UN ANÁLISIS COMPARADO DE CUATRO DISTRITOS URBANOS ESTADOUNIDENSES)	23
YOUNG-HEE HAN, <i>Challenges and Tasks of Global Citizenship Education in East Asia: Assimilation Policy of Multicultural Family Students in South Korea</i> (RETOS Y TAREAS DE EDUCACIÓN PARA UNA CIUDADANÍA GLOBAL EN ASIA ORIENTAL: POLÍTICA DE ASIMILACIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE FAMILIAS MULTICULTURALES EN COREA DEL SUR)	53
YULIA NESTEROVA and LIZ JACKSON, <i>Transforming Service Learning for Global Citizenship Education: Moving from Affective-Moral to Social-Political</i> (TRANSFORMANDO EL APRENDIZAJE SERVICIO EN LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL: EL PASO DE LO AFECTIVO-MORAL A LO SOCIO-POLÍTICO).....	73
MARÍA MATARRANZ y TERESA PÉREZ ROLDÁN, <i>¿Política educativa supranacional o educación supranacional? El debate sobre el objeto de estudio de un área emergente de conocimiento</i> (SUPRANATIONAL EDUCATION POLICY OR SUPRANATIONAL EDUCATION? A DISCUSSION ON THE OBJECT OF AN EMERGING AREA OF KNOWLEDGE.)	91
DIEGO NIETO and KATHY BICKMORE, <i>Citizenship and Convivencia Education in Contexts of Violence: Transnational Challenges to Peacebuilding Education in Mexican Schools</i> (EDUCACIÓN CIUDADANA Y CONVIVENCIA EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA: DESAFÍOS TRANSNACIONALES A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN ESCUELAS DE MÉXICO)	109
CECILIA PERAZA SANGINÉS, <i>Interpretaciones de la educación para la ciudadanía global en la reforma de la educación media superior en México</i> (INTERPRETATIONS OF EDUCATION FOR GLOBAL CITIZENSHIP IN THE MEXICAN REFORM OF THE UPPER SECONDARY EDUCATION)	135

ALMA A. RAMÍREZ IÑIGUEZ, <i>El significado de la ciudadanía en contextos de desigualdad social: pautas para una educación incluyente</i> (THE MEANING OF CITIZENSHIP IN SOCIAL INEQUALITY CONTEXTS: GUIDELINES FOR A COMPREHENSIVE EDUCATION).....	161
--	-----

SAMSON M. TSEGAY, <i>The Role of Higher Education in Nurturing Global Citizenship in Eritrea</i> (EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL DESARROLLO DE LA CIUDADANÍA GLOBAL EN ERITREA).....	183
---	-----

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

ANALYSIS AND RESEARCH

GLADYS B. BARREYRO, SILVANA L. LAGORIA, y GABRIELLA C. HIZUME, <i>Las Agencias Nacionales de Acreditación del Sistema ARCU-SUR: consideraciones iniciales</i> (THE MERCOSUR REGIONAL ACCREDITATION SYSTEM: SOME COMPARISONS BETWEEN THE NATIONAL HIGHER EDUCATION ACCREDITATION AGENCIES).....	203
--	-----

GISELLE GONZÁLEZ, <i>Concepciones de las políticas de regionalización: una aproximación a los casos de la educación superior y el sistema de ciencia, tecnología e innovación (1996-2007)</i> (CONCEPTIONS OF REGIONALIZATION POLICIES: AN APPROACH TO CASES OF HIGHER EDUCATION AND THE SYSTEM OF SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION (1996-2007))	227
--	-----

XINRAN LIAO e INMACULADA EGIDO GÁLVEZ, <i>La internacionalización de la educación superior en China</i> (THE INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION IN CHINA)	257
---	-----

NOVEDADES EDITORIALES

BOOK REVIEWS

LARSEN, M. (2014). <i>Pensamiento innovador en Educación Comparada. Homenaje a Robert Cowen</i> (Madrid: UNED). Recensión a cargo de M ^a Jesús Martínez Usarralde	279
--	-----

MARTÍNEZ USARRALDE, M. J., VIANA, M. I. y VILLARROEL, C. (2015). <i>La Unesco. Educación en todos los sentidos</i> (Valencia: Tirant Humanidades). Recensión a cargo de Joan M ^a Senent	283
--	-----

MONOGRPAHIC SECTION

Monográfico

Global Citizenship Education

Educación para la Ciudadanía Global

0



INTRODUCTION: COMPARING GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION (GCE). CRITICAL ANALYSES OF GCE'S CONTESTED TERRAIN

*Introducción: comparando la Educación para la
Ciudadanía Global (EpCG). Análisis críticos desde el
disputado ámbito de la EpGC*

Greg Misiaszek *

1. INTRODUCTION: GCE FOR LOCAL TO PLANETARY PEACE

This special issue focuses on the contested terrain of Global Citizenship and its Education (GC/E), with the contributing authors providing critical, rigorous analyses of citizenship and models from diverse perspectives, theoretical framings, methodologies, and spheres of citizenship/education (e.g., local, national, global-regional, global) for the goals of what Lynette Shultz (2007) of the University of Alberta, has named *Radical* and *Transformationalist* GC/E models. For this writing, utilizing Shultz and the work of other GC/E scholars (Ali Abdi, Vanessa de Oliveira Andreotti, James A. Banks, Lynn Davies, Ratna Ghosh, Carlos Alberto Torres, and many others), I have utilized the label of *critical* GCE models in their goal of dialectic, democratic, and transformative aspects of teaching global citizenship. Critical GCE models have the goals of the three *global commons* named

* Beijing Normal University (China).

by Carlos Alberto Torres (in press), UNESCO Chair of Global Learning and GCE (UCLA), as universal, humanistic goals that must exist for GC/E to be successful. These global commons are 1) sustainable development education, moving from diagnosis and denunciation to action and policy implementation, 2) global peace, an intangible cultural good of humanity with immaterial value, and 3) the discovery of ways that people who are all equal manage to live together democratically in an ever growing diverse world, seeking to fulfil their individual and cultural interest. It is also important to note that critical GCE models counter the third type of global citizen Shultz (2007) named as *neoliberal* global citizen as defined as the following:

In the neoliberal perspective, the role of the individual as an entrepreneur in the private sector is a privileged position. With the government role focused on creating space for free market expansion, particularly in areas not traditionally market friendly (p. 250)... Change is created in the interstices of self, other, and the social context and facilitated by a global economic system. (p. 251)

The global liberal aspects, economics without concern for economic justice, and change solely for hegemony based on economics, all are opposite and counters the humanistic solidary aspects of GCE and the global commons in which Torres discussed. As critical pedagogues teach the contested terrain of globalization (from below and from above), teaching and research must focus on discussing what pedagogies of GCE are successful for empowerment to end oppressions, not sustaining, intensifying, and widening global hegemony. The scholars in this special issue have tackled this goal from various angles, all of them providing unique, right and important analysis of GC/E research towards this goal.

My own research on GCE focuses on environmental pedagogies, with particular focus on *ecopedagogy*, which is ground in the popular education models of Paulo Friere and Latin American-based pedagogies for transformation (GADOTTI, 2008B; GUTIÉRREZ & PRADO, 1989; KAHN, 2010; MISIASZEK, 2011). Although there are many framings of ecopedagogy, I focus on ecopedagogies that grounds teaching to better understand the often politically hidden connections between social conflict. I have argued that there are inseparable connections between GCE and ecopedagogy with the following reasoning (MISIASZEK, FORTHCOMING (2017)):

GCE and ecopedagogy are seen as essential elements to understand and respect socio-environmental connections in different contexts. Ecopedagogy goes hand in hand with GCE's aim to foster understanding of the roots of social problems within cultures. Both have the same overall transformational goal to end the world's oppressions and I argue that both are needed together to achieve this end. (MISIASZEK, 2015, pp. 280-281)

In bring in my own research, I want to highlight the argument that Torres (in press) has made, which is common by critical GCE pedagogies, that it is impossible to be successful at one or two of the global commons, without all three of them being successful. The holistic nature of the increasingly connected world, Martin Luther King's statement

that “injustice anywhere is a threat to justice everywhere” is increasingly true as we become increasingly globalized. This holistic view that everyone is each other’s fellow citizen is even widened in ecopedagogy by Moacir Gadotti, Founder and Past Director of the Paulo Freire Institute, São Paulo, and others (GADOTTI, 2008B; GADOTTI & TORRES, 2009) with the framing of planetary citizenship in which Earth, as a holistic being, is a citizen. In my own research, I have found that, to be successful especially in an increasingly globalized world environmental pedagogies must be taught, discussed, and problem-posed through and between the, often conflicting, citizenship spheres in which people are a part of – from local to state to national to globally regional to global to planetary, and all the spheres between them (MISIASZEK, 2011, 2016).

In similar fashions of the connections between ecopedagogy and GCE, the authors of this special issue have written on the complexities upon the necessary connections between GCE and other fields, foci, and *glocal* politics of GC/E, when they analyze successes and failure with GCE policies, implementation, administration, and within learning spaces. In the following paragraphs, I have provided very brief summaries of their work, with some analysis within my constructs of critical GCE influenced from other scholars’ work inside and outside GC/E. The following four themes emerged when I read them: (1) GCE as pedagogical tools for peace; (2) constructing transformative GCE models by problematizing GCE as oppressive pedagogies; (3) GCE implementation and policy analysis over diverse locations, and (4) global transfers of knowledges, pedagogies, and “beneficial” outcomes. It is important to note that these themes were my own interpretations from my reading of the articles holistically as a single journal issue, others will most likely find other foci of the issues separately and the issue holistically.

2. GCE FOR LOCAL TO PLANETARY PEACE

*In Citizenship and Convivencia Education in contexts of Violence: Transnational Challenges to Peacebuilding in Mexican schools*¹ Diego Nieto and Kathy Bickmore discuss the importance of educators critically teaching the complex “conflicts’ transnational dimensions” which are too often ignored classrooms in the location of their research, Mexico City, as well as these dimensions are too frequently ignored throughout the world. With their argument that due to neoliberal citizenship models systematically hiding oppressive transnational dimensions, teachers often avoid discussion on the global politics of violence which, in turn, places all the blame of violence at the individual to national levels. It is important to note that peace education does not have the goal to end conflict – humans will always have conflict from our differences -- but rather the end of violence from conflict such as physical, mental, sexual, verbal, and environmental violence (Harris & Morrison, 2003). Truly understanding and respecting our differences, as well as our

¹ *Educación Ciudadana y Convivencia en contextos de violencia: Desafíos transnacionales a la construcción de paz en escuelas de México*

commonalties, between the world's societies, despite the distances, is essential towards peace from local to planetary levels. Without discussions of the politics in which globalization affects societies locally, diminishes students and teachers' ability to fully understand the reasons for violence and decision-making ability to help end it through actions (i.e., praxis).

An important question here is if teachers are not acknowledging global dimensions out of avoidance or ignorance, which generates several larger teacher education issues. *Authentic dialogue* in learning spaces, as defined by Freire (2000) in which both students and teacher(s) are freely able to discuss their concerns and understands to problem-pose the politics of oppressions, is essential to understand the root causes and effects of oppressions, and each other. Especially at the more local and individual levels, Freire would tell us that this the lack of discussions of the global dimensions is a clear example for controlling pedagogies of the oppressed by a-politicizing the teaching of reasons for violence so that the true sources of violence are hidden (FREIRE, 2000). Without critically knowing the sources and politics of the violence, I would argue, that peacebuilding cannot be successful. From the work of Franz Fanon (1963) and Albert Memmi (1991), we can better understand how violence is not so much from the oppressed uprising, for this is the actual acts, but rather it is caused by the oppressions from the oppressors. For GCE to be successful with an ultimate global common goal of peace, it must be within critical, dialectic spaces of learning toward the end of oppressions for all which is the only path to peace. Nieto and Bickmore's article provides a wonderful analysis of teachers from three marginalized schools in Mexico City, offering promising instances of dialogue and collective actions lessons that address equity through conflict issues, as windows of possibility for development of democratic peacebuilding agency in the face of pervasive transnational social conflicts and violence.

3. PROBLEMATIZING GCE AS WESTERNIZATION AND WEAKENING NATIONS

In my reading of two articles by Young-Hee Han and the other by Armando Alcántara Santuario, I have found strong analysis on the issues of making sure GCE models are contextually transformative and empowering. *Challenges and Tasks of Global Citizenship Education in East Asia: Assimilation Policy of Multicultural Family Students in South Korea* by Young-Hee Han offers discussions on the differences of how the East and the West frame citizenship, with an overall issue I frequently reflect upon with myself, colleagues, and students, especially as a professor at Beijing Normal University – Is GCE a primarily a Western type of citizenship and, if so, is it another tool for Westernization, either directly or indirectly? The second article by Alcántara Santuario, discussed the need for socio-historical analysis of Latin American pedagogical traditions in constructing citizenship education both within this region and globally.

In reading Young-Hee Han's arguments, one must first understand the differences between global citizenship and other types of sub-global citizenship. Wing On Lee, past WCCES President and Professor at Open University of Hong Kong,² has discussed that the largest ideological difference between national and global citizenship is that the former focuses on homogeneity and the latter praises on heterogeneity (Misiaszek & Misiaszek, 2016). For some, focusing on cultural differences directly leads to weakening national and sub-national (e.g., community, city) levels of citizenship; however, most critical GCE scholars would counter this "weakening" argument.

The ideals of multiculturalism must be within national citizenship for successful GCE; however, this does not mean weakening or ending national citizen and its teaching. Carlos Alberto Torres has stated that GCE can only work if it adds value to national citizenship. It is only within strict assimilation teaching of national citizenship in which GCE cannot succeed within. Without the appreciation of differences between cultures (i.e., multiculturalism), assimilation education models marginalizes persons of "other" cultures and/or ethnicities "in both their community cultures and in the national civic culture because they could function effectively in neither" (Banks, 2001, p. 6). With the shared global and national goal of "social unity", Han discusses the needs and possibilities of social unity within the collectionist and Confucian nation of South Korea to work towards to "promote cultural diversity and suggest an inclusive framework of global citizenship education."

The article by Armando Alcántara Santuario, entitled *Civic education and citizenship education in Mexico: A global and comparative perspective*,³ concentrates on these same issues, with particular attention to determining the possibilities of building empowering GCE models through the analysis of civic "and citizenship education developed in Latin America and Mexico over the past two decades." With the historical understandings as an essential aspect of any critical pedagogy or educational analysis (APPLE, AU, & GANDIN, 2009; GADOTTI, 1996), Alcántara Santuario provides a critical socio-historical analysis of the politics of citizenship education in determining what are the possibilities of successes and failures of GCE models.

4. GCE POLICIES AND IMPLEMENTATION: SPACES AND BARRIERS IN EUROPE, MEXICO AND THE UNITED STATES

There are three articles in this special issue that provide some of the essential analysis of GCE implementation at various levels of schooling. In examining what is happening in at the district level in the United States, Laura C Engel, Jessica Fundalinski, and Tess Cannon have written the article *Global citizenship education at a local level: A comparative*

² World Council of Comparative Education Societies (WCCES)

³ *Educación cívica y educación ciudadana en México: Una perspectiva global y comparada*

analysis of four U.S. urban districts. Their study offers rich contextualization of GCE and global competency initiatives in the decentralized national system of the United States, looking at four cities. In the same line of critical reasoning by Moacir Gadotti (2008a) in the *Earth Charter* on planetary citizenship framings for the United Nations' Decade of Education for Sustainable Development (DESD), GCE curricula, pedagogies, resources and all else should be contextually fluid, not rigid within top-down structures. Although the scholars provide "practical opportunities for researchers, policy-makers, and practitioners to share practices in global citizenship education across different local contexts within the federal U.S. system", their findings can be contextually lent and borrowed throughout the world, especially in decentralized national systems.

With analysis of primary schools in ten European Union nations, Massimiliano Tarozzi and Carla Inguaggiato "focus[ed] on national governmental agencies, encompassing two main bodies (Ministries of Foreign Affairs and Ministries of Education) and their political discourses, arguing that the gap between the two traditions." In *Implementing GCE in EU primary schools: The role of ministries between coordinate and parallel action*, Tarozzi and Carla Inguaggiato analyzes the implementation of GCE policies, with the problematized notion of "policy" (BALL, 1990; DYE, 1992, 2012)⁴, as documents that "actually" affect what happens in the schooling settings. Determining the complexities of determining what affects teaching and all other aspects of schooling is too often oversimplified, with the two scholars critically mindful in their analysis of this important determination through their interviews and selection of policy documentation. They remind us for the need of critical-based deconstruction of politics (*politics* as defined by Paulo Freire (1985, 2000)) to determine what affects, including and outside of official policy documents, how GCE succeeds or fails and problematizes what is GCE "success" and "failure"? In their study of GCE within the ten nations and the EU overall, their focus is on policy documentation but also questioning what affects it, including which documents to include in their analysis and why? In their rigorous and thorough analysis, they argue for the crucial need for detailed "national strategy[ies], highly participated by several actors and phased along an implementation planning." Their article provides rich descriptions of these two factors, as well as other crucial factors that affect GCE within primary schools, through rich, theoretical analysis, which can be contextually lent and borrowed to nations inside, but also outside of the EU.

Within the diverse Ibero-American context, Alma Arcelia and Ramírez Iñíguez's article *The meaning of citizenship in social inequality contexts: Guidelines for a comprehensive education*⁵ critically analyzes Ibero-American citizenship framings and pedagogical models which form a contested terrain of possibilities of empowerment but

⁴ References provided within Tarozzi and Inguaggiato's article.

⁵ *El significado de la ciudadanía en contextos de desigualdad social: Pautas para una educación incluyente*

also processes that sustain and intensify oppressions. In their analysis, the aspects of oppressive and empowering aspects of Ibero-American citizenship is viewed both locally within the Ibero-American region and within the global sphere. Through their research of experiences within this region, Arcelia and Iñiguez discuss, in depth, how citizenship education either increases inclusiveness in relation to social in/equality. They critically problematize the needs of different spheres of citizenship to help end oppressions, especially in a World in which intensifying neoliberal globalization that has both widened and increased inequalities.

5. GLOBAL SOUTH TO GLOBAL NORTH TRANSFERS (AND VICE VERSA): KNOWLEDGES, PEDAGOGIES, AND “BENEFICIAL” OUTCOMES

There are two articles in this special issue which I view as problematizing transfers of the Global South and North, with one article on GCE in Eritrea and the second article on international service learning projects. I will begin with the article on Eritrea’s higher education system by Samson Maekele Tsegay. Tsegay does a masterful job on writing upon the crucial connections between critical pedagogies and GCE within higher education institution in Eritrea. In his article *The role of higher education in nurturing global citizenship in Eritrea*, he provides the reader rich analyses on how critical teaching practices are needed to prepare students to become global citizens. His work in this special issues helps to fill in a large gap of the lack of research on teaching global citizenship in Eritrea. In the complex and sometimes trying contexts of Eritrea, Tsegay provides a thorough comparative education analysis on implementing GCE models from the perspectives of Eritrean students and teachers. The need for critical, democratic and dialectical GCE models to increase and deepen student praxis to act through globally widened reflections, emerges from his analysis of the higher education teacher and student voices. As a Eritrean citizen, Tsegay provides us with an in-depth analysis of the higher education pedagogies in a nation in which there is a severe lack of international research upon, and little-to-no research on GCE within Eritrea.

If GCE is to be successful – if we are to end oppressions anywhere through better understanding each other and oppression throughout the world - I argue it critical global citizenship must be successfully taught everywhere or it will ultimately fail. Martin Luther King’s previous quote can coincide with this statement. Tsegay provides us with excellent analyses from one of the many areas of the world that needs to be better understood, by not shallowing comparing it on how it differs and must be changed to coincide to global North’s models, but also what can the Global South teach the Global North - both globally and locally in terms of GCE initiatives, practices, and possibilities for transformation. For this last aspect, this is especially true with what we can learn from Global South to Global North transfers of knowledge and pedagogical tool, which is too often, unfortunately, dismissed by the Global North.

In Yulia Nesterova and Liz Jackson's article *Transforming Service Learning for Global Citizenship Education: Moving from Affective-Moral to Social-Political*, the idea of service learning, with special focus on the unequal relationships between Global North and the Global South in such programs as it relates back to problem-posing who actually benefits and the possible transformative goals which are often missed in practice and sometimes ignored. These possibilities of transformation in teaching through *reading the world*, in the Freirean sense, which service learning projects need, I and other scholars would argue is pedagogies grounded in with the goal of students' and teachers' conscientização (JONES [MISIASZEK] & ARRIES, 2009), from the Freirean tradition (2000). There is vast amount of research on service learning; however, there is a lack of critical analysis within this research topic (JONES [MISIASZEK] & ARRIES, 2009). To clarify, the questions on service learning I view as essential are the following: Who benefits from service learning projects?; What are the transformative goals and actual outcomes of these projects for all who are involved to better understanding of one another's self and societies?; How does these projects lead to, or not, students' praxis?; and, Are there transfer of knowledges both South to North, and vice versa?

Nesterova and Jackson gives a critically rigorous analysis in answering these and other important questions through the tenets of critical GCE models to construct a more empowering service learning model. Such a model has the emphasis of the "student/global citizen as an autonomous, political subject, shifting the focus of concern from the 'affective-moral' to the 'social-political' dimensions of GCE." Their work builds upon the research needed in both the areas of critical GCE and service learning models, as well as deconstructing the connections between them which are essential. I would argue that their article helps to connect the many "utopian" mission statements of service learning projects as being empowering for both the students and the communities they "serve" to actually reach this goal beyond words - to have the pedagogical practices and, even more important, the empowering, transformative outcomes for all who are involved.

6. HIDDEN GLOBAL GOVERNANCE: POLITICS OF LOCAL TO GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION

There are two articles in this this issue that highlight the issues of unveiling the politics of globalization as essential in GCE and the teaching of other spheres of citizenship. The first is María Matarranz and Teresa Pérez Roldán's article *¿Política educativa supranacional o educación supranacional?: el debate sobre el objeto de estudio de un área emergente de conocimiento* which delves into the question of educational governance within the global sphere. The second article by Cecilia Peraza Sanginés is on the challenges and possibilities of critical GCE's implementation within conservative citizenship models in Mexico.

I will begin with Matarranz and Pérez Roldán's article. It is important to note the

difference between the concepts of *government* and *governance*; because when we talk of the politics of globalization we are discussing governance, not government (HARTLEY, 2003)⁶. As David Hartley (2003) pointed out in his article *Education as a global positioning device: Some theoretical considerations*, neoliberal economics plays a strong role in global governance, in that:

any emerging ‘new’ convergence of educational governance within and between nation-states would be consequential upon the need for capitalism to effect new forms and practices which would ensure accumulation and legitimation, nationally and globally” (p. 446).

Matarranz and Pérez Roldán discuss the hidden soft power upon education from the global sphere, and the complex and often contradictory aspects of these issues when we construct GCE and education for “development.” The following passage from Czempiel (1992) is used by Harley (2003) to distinguish governance from government.

I understand ‘governance’ to mean the capacity to get things done without the legal competence to command that they be done. [...] Governments exercise rule, governance uses power. From this point of view, the international system is a system of governance. (CZEMPIEL, 1992, P. 250)

From this definition from Czempiel and aspects from Matarranz and Pérez Roldán’s article, an essential need, I argue for, is to determine the politics of governance, of decision making abilities outside of established forms of government. In the same way that global citizenship does not have a formal legality as national citizenship does, global governance does not have a direct system of government to address concerns, but are rather very complex and often systematically hidden phenomena of politics which can certainly be felt locally but are difficult to pinpoint their sources of influence. There are definite reoccurring sources of local oppressions from the global sphere, general hegemonic sources can be pointed to but pinpointing them is difficult and these sources benefit from such difficulties (KELLNER, 2002; STROMQUIST & MONKMAN, 2002; TORRES & SCHUGURENSKY, 2002). Despite such difficulties, this determination of sources is essential in teaching global citizenship and citizenship education in all spheres (local to planetary), to unveil the contested terrain of global governance, within critical pedagogies to problem-pose global governance is essential when we speak of all spheres of citizenship, including global citizenship.

In Cecilia Peraza Sanginés’ article *Interpretations of education for global citizenship in the Mexican reform of the upper secondary education*,⁷ the author compares and contrasts how “discussion revolves around the gap generated between a progressive

⁶ “...within the international system there is no government (only governance), within national systems, there is government, but it is beginning to take on the appearance of governance, in the form of the new public management.” (p. 441)

⁷ *Interpretaciones de la educación para la ciudadanía global en la reforma de la educación media superior en México*

official pedagogical discourse and a conservative educational system.” Their analysis and discussions grounded in problematizing how globalization has affected national citizenship, tries to unveil the complexities and common barriers of implementing critical-based pedagogies, such as critical GCE models, within educational systems that resists. In reading their article, the essence of the contested terrain of the processes of globalization which can either be empowering or oppressive, “from above” or “from below” (KELLNER, 2002; STROMQUIST, 2002), is an important analysis when understanding the politics of GCE implementation. As Carlos Torres (2009) indicates this contested terrain with the plural term of globalizations, GCE models also form a contested terrain which have opposing political ideologies (ABDI, SHULTZ, & PILLAY, 2015; SHULTZ, 2007). Rigorous empirical research is essential to determine the politics of GCE implementation is essential, between what is stated and what the pedagogies actually are in learning spaces, and unveiling the politics of answering the questions of *why*? In the same way that you cannot have neutralized Freirean Pedagogy that is devoid of dialectic, problem-posing the politics of education, society, and the environment (APPLE & AU, 2009; FISCHMAN, 2009; GADOTTI, 1996), you cannot have apolitical GCE with a meaningful label of being “critical” with the expectation that it will be transformative. As Sanginés has attempted, the need to understand the countering politics of critical GCE, I argue, is essential research in its development but also in the practice of it to better understand and determine what changes are necessary in its implementation and practice.

REFERENCES

- ABDI, A. A., SHULTZ, L., & PILLAY, T. (Eds.). (2015): *Decolonizing Global Citizenship Education*: Springer.
- APPLE, M. W., & AU, W. (2009): Politics, Theory, and Reality in Critical Pedagogy. In R. Cowen & A. M. Kazamias (Eds.), *International Handbook of Comparative Education* (Vol. 22, pp. 991-1007): Springer Netherlands.
- APPLE, M. W., AU, W., & GANDIN, L. S. A. (2009): Mapping Critical Education. In M. W. Apple, W. Au, & L. s. A. Gandin (Eds.), *The Routledge international handbook of critical education* (pp. 3-20). New York, NY: Routledge.
- BALL, S. J. (1990)_ *Politics and policy making in education : explorations in policy sociology*. London ; New York: Routledge.
- BANKS, J. A. (2001): Citizenship Education and Diversity. *Journal of Teacher Education*, 52(1), 5-16. doi:10.1177/0022487101052001002
- CZEMPIEL, E.-O. (1992): Governance and democratization. In J. N. Rosenau & E.-O. Czempiel (Eds.), *Governance without government: Order and change in world politics* (Vol. 20, pp. 250-271). Cambridge: Cambridge Univ Press.
- DYE, T. R. (1992): *Understanding public policy* (7th ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- DYE, T. R. (2012): *UNDERSTANDING PUBLIC POLICY* (14TH ED. ed.). Upper Saddle River: PEARSON.
- FANON, F. (1963): *The wretched of the earth*. New York: Grove Press.

- FISCHMAN, G. (2009): Un/taming Freire's Pedagogy of the Oppressed. In M. W. Apple, W. Au, & L. s. A. Gandin (Eds.), *The Routledge international handbook of critical education* (pp. 232-239). New York, NY: Routledge.
- FREIRE, P. (1985): *The politics of education: Culture, power, and liberation*. South Hadley, Massachusetts: Bergin & Garvey.
- FREIRE, P. (2000): *Pedagogy of the oppressed*. New York, NY: Continuum.
- GADOTTI, M. (1996). *Pedagogy of praxis: A dialectical philosophy of education*. Albany: State University of New York Press.
- GADOTTI, M. (2008a): Education for sustainability: A critical contribution to the Decade of Education for Sustainable development. *Green Theory and Praxis: The Journal of Ecopedagogy*, 4(1), 50. Retrieved from <http://greentheoryandpraxisjournal.org/?p=313>
- GADOTTI, M. (2008b): *Education for sustainable development: What we need to learn to save the planet*. São Paulo: Instituto Paulo Freire.
- GADOTTI, M., & TORRES, C. A. (2009): Paulo Freire: Education for Development. *Development and Change*, 40(6), 1255-1267. doi:10.1111/j.1467-7660.2009.01606.x
- GUTIÉRREZ, F., & PRADO, C. (1989): *Ecopedagogia e cidadania planetária. (Ecopedagogy and planetarian citizenship)*. São Paulo: Cortez.
- HARRIS, I. M., & MORRISON, M. L. (2003): *Peace education* (2nd ed.). Jefferson, N.C.: McFarland.
- HARTLEY, D. (2003): Education as a global positioning device: Some theoretical considerations. *Comparative Education*, 39(4), 439-450.
- JONES [MISIASZEK], L. I., & ARRIES, J. (2009): Searching for Conscientização: Mentoring Field Work in International Service Learning. *Reconstruction*, 9(1).
- KAHN, R. (2010): *Critical pedagogy, ecoliteracy, and planetary crisis: The ecopedagogy movement* (Vol. 359). New York: Peter Lang.
- KELLNER, D. (2002): Theorizing Globalization. *Sociological Theory*, 20(3), 285-305.
- MEMMI, A. (1991): *The colonizer and the colonized* (Expanded ed.). Boston: Beacon Press.
- MISIASZEK, G. W. (2011): *Ecopedagogy in the Age of Globalization: Educators' Perspectives of Environmental Education Programs in the Americas which Incorporate Social Justice Models*. (Ph.D.), University of California, Los Angeles, Dissertations & Theses: Full Text. (Publication No. AAT 3483199)
- MISIASZEK, G. W. (2015): Ecopedagogy and Citizenship in the Age of Globalisation: connections between environmental and global citizenship education to save the planet. *European Journal of Education*, 50(3), 280-292. doi:10.1111/ejed.12138
- MISIASZEK, G. W. (2016): Ecopedagogy as an element of citizenship education: The dialectic of global/local spheres of citizenship and critical environmental pedagogies. *International Review of Education*, 1-21. doi:10.1007/s11159-016-9587-0
- MISIASZEK, G. W. (Forthcoming (2017)): *Educating the Global Environmental Citizen: Understanding Ecopedagogy in Local and Global Contexts*. New York: Routledge.
- MISIASZEK, G. W., & MISIASZEK, L. I. (2016): Global Citizenship Education and Ecopedagogy at the Intersections: Asian Perspectives in Comparison. *Asian Journal of Education (journal of Seoul National University School of Education)*, 17(Special

- Issue), 11-37.
- SHULTZ, L. (2007): Educating for Global Citizenship: Conflicting Agendas and Understandings. *The Alberta Journal of Educational Research*, 53(3), 248-258.
- STROMQUIST, N. P. (2002): *Education in a globalized world: The connectivity of economic power, technology, and knowledge*: Rowman & Littlefield Publishers.
- STROMQUIST, N. P., & MONKMAN, K. (2002): *Globalization and education : integration and contestation across cultures*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- TORRES, C. A. (2009): *Globalizations and education: Collected essays on class, race, gender, and the state*. New York: Teachers College Press.
- TORRES, C. A. (in press): Global citizenship education: Theoretical and empirical foundations *Oxford Encyclopedia of Educational Research*.
- TORRES, C. A., & SCHUGURENSKY, D. (2002): The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective. *Higher Education*, 43(4), 429-455.

1



GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION AT A LOCAL LEVEL: A COMPARATIVE ANALYSIS OF FOUR U.S. URBAN DISTRICTS

*Educación para la Ciudadanía Global a nivel local: un
análisis comparado de cuatro distritos urbanos
estadounidenses*

Laura C. Engel, Jessica Fundalinski, and Tess Cannon *

ABSTRACT

This paper focuses on exploring how education for global citizenship and competence is being defined and practiced within the U.S. education policy landscape, with a specific focus on the local primary and secondary school level. Against a framework of the multiple conceptions and forms of global citizenship education, including “at home,” “abroad,” and “comprehensive” approaches, the paper explores some select ways in which global citizenship education is developing in select local initiatives. We specifically examine the definitions and practices of global citizenship education in four urban school districts: Boston, Chicago, Seattle, and Washington, DC. Findings show a focus on global citizenship and global competency in local initiatives, but also illustrate multiple

* George Washington University (Estados Unidos).

approaches to global citizenship education, revealing diverse system ecologies within the national system.

KEY WORDS: Education Policy, Globalization, Global Citizenship, Local Level, Urban Area, United States.

RESUMEN

Este artículo se centra en explorar cómo se está definiendo y practicando la educación para la ciudadanía global dentro del panorama de la política educativa de los Estados Unidos, con un enfoque específico en el nivel local de educación primaria y secundaria. En el marco de las múltiples concepciones y formas de educación para la ciudadanía global, incluidos los enfoques “en el hogar”, “en el extranjero” y “el comprensivo”, el trabajo explora algunas maneras en las que se desarrolla la educación para la ciudadanía global a través de una selección de iniciativas locales. Examinamos específicamente las definiciones y prácticas de la educación para la ciudadanía global en cuatro distritos escolares urbanos: Boston, Chicago, Seattle y Washington D.C. Los hallazgos muestran un enfoque para la ciudadanía global y la competencia global en iniciativas locales, pero también ilustran múltiples enfoques de la educación para la ciudadanía global, revelando diversas ecologías de sistemas dentro del sistema nacional.

PALABRAS CLAVE: Política Educativa, Globalización, Ciudadanía Global, Nivel Local, Zonas Urbana, Estados Unidos.

1. INTRODUCTION

Recent policy initiatives focused on global citizenship education at international levels point to the growing energy and commitment to advancing global learning priorities (UNESCO, 2015). Despite the increasing promotion and study of these ideas, it is not clear that there is a common understanding of what global citizenship education involves and necessitates in different educational contexts. In the federal U.S. context, known to be “fragmented” with respect to global education (ORTLOFF and SHONIA, 2015), there have been several significant national initiatives to advance global competence education in U.S. schools, including the first ever U.S. Department of Education (2012) international strategy and the U.S. Department of Education 2016 draft framework for cultural and global competencies. Likewise, there have been numerous U.S. state initiatives in global education, such as Wisconsin’s Global Education Achievement Certificate and North Carolina’s state-wide Task Force on Global Education. Yet, one of the crucial and

understudied areas of global citizenship education is whether, how, and to what extent global citizenship education is advanced locally in different systems.

In the decentralized U.S. education system, where close to 90% of students are educated in public school systems and where local systems possess considerable autonomy over education, it remains particularly unclear how ideas and initiatives related to global citizenship education are being advanced locally, if at all (WARREN, 2005). With an interest in both the definitions of global citizenship education being adopted in the U.S. and the mechanisms by which global citizenship education is brought into local systems, our paper focuses on the following question: How, and under what strategies, do select urban, public school districts in the U.S. advance global citizenship education? We specifically examine four local school systems in urban environments: Boston, Chicago, Seattle, and Washington, DC. These districts represent diverse geographic locations and demographic populations, high minority enrollment—concentrated differently in each of the school districts—and are all housed in major cities and centers for education and commerce.

2. GLOBAL CITIZENSHIP AND GLOBAL COMPETENCE: ORIENTATIONS AND PRACTICES

The growing body of literature on global citizenship education reveals a “decoupling” of citizenship formation from the exclusive purposes and goals of the nation-state (SOYSAL, 1994). One indicator of this “decoupling” is the multitude of descriptors now added to citizenship and citizenship education, such as, for example, cosmopolitan citizenship (RIZVI, 2009), active citizenship (WOOD, 2014), digital citizenship (FRAILLON Et al., 2014), and global citizenship (see ANDREOTTI, 2006; TORRES, 2015; UNESCO, 2015). Underpinning these shifts is the idea that education is no longer focused *solely* at or on national citizen formation. Rather, education must prepare citizens to be able to respond to and take part in an interconnected and interdependent global world.

The literature on global citizenship education often points to vagueness in terminology, a multitude of associated meanings, and several notable tensions (RAPOPORT, 2010). For example, scholars have debated whether global citizenship education is simply a mechanism for spreading neoliberal ideas of competitiveness (TORRES, 2015), a form of masked neocolonialism spreading U.S. values to other contexts (ZEMACH-BERSIN, 2007), a domestic response to the perceived “threats” (ORTLOFF and SHONIA, 2015), simple rhetoric (DAVIES, 2006), or whether global citizenship education is indeed a meaningful, action-based educational approach underscoring values of global solidarity, empathy, care, understanding, respect and/or tolerance for diversity (ANDREOTTI, 2006; NODDINGS, 2005; PASHBY, 2008; TORRES, 2015; TRUONG-WHITE and MCLEAN, 2015). Some scholars have argued that despite these debates, there are several recognized components associated with global citizenship education including:

“pushing beyond an exclusively national perspective of world affairs, avoiding reducing civics and global studies to social studies topics, and breaking from tokenizing and exoticizing foreign places and peoples” (EIDOO, INGRAM, MACDONALD, NABAVI, PASHBY, AND STILLE, 2011: 61).

In addition to the rise in scholarly attention to global citizenship education, recent international initiatives have focused on advancing global citizenship education, including the development of clear and measurable targets for global citizenship. For example, the United Nations 2030 Sustainable Development Goals include global citizenship in Target 4.7 of the education goal. Linked with this initiative, the United Nations Education, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) has launched a major mandate of work in global citizenship education, which

“aims to empower learners to engage and assume active roles both locally and globally to face and resolve global challenges and ultimately to become proactive contributors to a more just, peaceful, tolerant, inclusive, secure and sustainable world” (UNESCO, 2014:15).

UNESCO organizes global citizenship education into three dimensions:

1. Cognitive: To acquire knowledge, understanding and critical thinking about global, regional, national and local issues and the interconnectedness and interdependency of different countries and populations.
2. Socio-emotional: To have a sense of belonging to a common humanity, sharing values and responsibilities, empathy, solidarity and respect for differences and diversity.
3. Behavioral: To act effectively and responsibly at local, national and global levels for a more peaceful and sustainable world. (UNESCO, 2015:15).

While UNESCO’s (2015) work on global citizenship education is inclusive of skills, it also encompasses identity building and a collective peaceful global community.

Alongside the growing body of literature on global citizenship education, there is also an increasing focus on global competence education. Reimers (2009) defined global competency as the combination of three dimensions, or the “three A’s of globalization”: the affective dimension (“a positive disposition toward cultural difference and a framework of global values to engage in difference”); the action dimension (“an ability to speak, understand, and think in languages in addition to the dominant language in the country in which people are born”); and the academic dimension (“deep knowledge and understanding of world history, geography, [and] the global dimensions of topics”)) (REIMERS, 2009: 185). Characteristics of educating for global competence generally fall into three academic domains (cross-cultural studies, geography, world languages) in which students can achieve content-specific knowledge and skills. Highlighting the individual learner, education for global competence emphasizes teachable and measurable skills associated with success in an increasingly global world (WATKINS & CSEH, 2009).

In the U.S., a number of educational initiatives have underscored the importance of education for global competence. For example, the Asia Society, which provides research, assessment frameworks, and lesson plans related to global competence education, along with the U.S. Council of Chief State School Officers, developed a framework for education for global competence, defined as “the capacity and disposition to understand and act upon issues of global significance” (BOIX MANSILLA and JACKSON, 2009: xiii). There are four components associated with the Asia Society’s framework: Investigate the world (students investigate their world beyond their immediate environment); recognize perspectives (students recognize their own and others’ perspectives); communicate ideas (students communicate their ideas effectively with diverse audiences); and take action (students translate their ideas and findings into appropriate actions to improve conditions).

Table 1 provides a synthesis of the components of global citizenship education, as framed by UNESCO, and global competence education, as framed by the Asia Society. Much is common across these two frameworks. Both, for example, focus on skills, values, and dispositions necessary for the global world. Moreover, both frameworks emphasize diversity and effective skills for living and working in diverse environments: Globally competent individuals learn to communicate with diverse audiences and to recognize others’ perspectives; global citizens understand the interconnectedness of different contexts and individuals. Likewise, both definitions highlight action: global competence education has a specific “take action” component to “translate their ideas and findings into appropriate actions” (BOIX MANSILLA & JACKSON, 2009), while global citizenship education’s behavioral component also discusses “taking necessary actions” (UNESCO, 2015).

Table 1 Frameworks for education for global citizenship and education for global competence

	Definition	Main Components			
Education for Global Citizenship (UNESCO, 2015)	<i>“be transformative, building the knowledge, skills, values and attitudes that learners need to be able to contribute to a more inclusive, just and peaceful world” (UNESCO, 2015: 15).</i>	Cognitive: Learners acquire knowledge and understanding of specific global issues and the interconnectedness and interdependency of different countries and populations; Learners develop skills for critical thinking and analysis	Socio-emotional: Learners experience a sense of belonging to a common humanity, sharing values and responsibilities, based on human rights; Learners develop attitudes of empathy, solidarity and respect for difference and diversity	Behavioral: Learners act effectively and responsibly at local, national, and global levels for a more peaceful and sustainable world; Learners develop motivation and willingness to take necessary actions	
Education for	<i>“the capacity and</i>	Investigate the	Recognize	Communicate	Take Action:

Global Competence (BOIX MANSILLA & JACKSON, 2009)	<i>disposition to understand and act upon issues of global significance” (BOIX MANSILLA and JACKSON, 2009: xiii)</i>	World: Students investigate the world beyond their immediate environment.	Perspectives: Students recognize their own and others’ perspective.	Ideas: Students communicate their ideas effectively with diverse audiences.	Students translate their ideas and findings into appropriate actions to improve conditions.
---	--	---	---	---	---

Some important distinctions can also be found. First, the Asia Society highlights students as the main focus, whereas UNESCO focuses on learners. This choice of terms is significant as education for global competence is concentrated on compulsory education, whereas global citizenship education for UNESCO is envisioned as a lifelong learning process and for those outside of the formal education system:

“it is not only for children and youth for also for adults” [and entails] “formal and informal approaches, curricular and extracurricular interventions and conventional and unconventional pathways to participation” (UNESCO, 2015: 16).

In addition, one of the biggest distinctions between these two conceptions relates to UNESCO’s emphasis on a set of normative values related to the global community, as illustrated by its focus on “a sense of belonging,” “common humanity,” “shared values,” “attitudes of empathy, solidarity and respect,” and a “peaceful and sustainable world” (UNESCO, 2015). Reflective of UNESCO’s earlier 1972 Faure report (*Learning to Be*) and its 1996 Delors’ report (*Learning: The Treasure Within*), there is an emphasis on how “to be” in a global world, with an emphasis on belonging and contribution to a larger global community (UNESCO, 1972, 1996). This contrasts with the conception of education for global competence, which instead seems to highlight a skills-orientation of the individual student, much more of a focus on “doing” than “being.”

Against the rise of these multiple initiatives in what might generally be referred to as global education, our paper is motivated by several broad questions: how do these rationales for global citizenship and competence penetrate or get reflected within local system level policy initiatives? How do local, urban systems develop and advance global learning priorities? What discourses and approaches are adopted as primary ways in which to advance global citizenship? We are particularly interested in the diverse, decentralized, and “fragmented” context of the U.S. where there has been a flurry of new initiatives related to global education (ORTLOFF and SHONIA, 2015).

2.1. Advancing global education in the U.S. policy context

Over the last 15 years, a growing number of U.S. scholars and organizations have emphasized the lack of a robust global focus within U.S. education. As early as 2000, the Carnegie Foundation convened a meeting on how to enhance young people’s global

understanding with a primary focus on the work of schools (BARKER, 2000). Attendees, including representatives of associations, agencies, foundations, and scholars, focused on whether schools and universities were preparing students effectively for the interconnected global world. The participants concluded that U.S. students' global knowledge remained limited and that both approaches to global learning and implementation of global learning in U.S. schools were not yet in existence.

There have been repeated concerns about the lack of globally relevant skills among students, along with policy recommendations to enhance global education in the U.S. For example, the National Research Council argued:

“A pervasive lack of knowledge about foreign cultures and foreign languages in this country threatens the security of the United States as well as its ability to compete in the global marketplace and produce an informed citizenry” (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2007: 1).

Similar statements have been made in favor of global education, including by the Committee for Economic Development (2006), the National Education Association (2010), and the Council of Foreign Affairs (2012). The Partnership for 21st Century Skills (2007) cited “global awareness” as among the six core skills that all U.S. students must have.

In 2012, the U.S. Department of Education released its first-ever international education strategy, entitled *Succeeding Globally through International Education and Engagement*, which had three objectives: Increase global competencies, learn from other countries, and engage in education diplomacy. The strategy focused on education for global competence, articulated as “21st century skills applied to the world.” Global competencies were framed as encompassing skills and knowledge for understanding and action, with emphasis that “global competencies are not a luxury for a select few, but rather, are essential skills for all individuals” (U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION, 2012: 5). In 2016, the U.S. Department of Education launched a new draft framework for cultural and global competences, hosting a convening of teachers, policy-makers, administrators, international education leaders, and university representatives.

In addition, the U.S. policy context includes a range of active organizations, including for-profit organizations, which help shape U.S. global education and which utilize conceptions both of global citizenship education and global competence education. Among the advocacy organizations, several have developed recent strategies and partnerships to promote education for global citizenship and global competence across the U.S. system. For example, in addition to the Asia Society's work in global competence education, the Partnership for 21st Century Skills, a leading advocacy organization that aims to build 21st century learning through partnerships across education, business, community, and government, helped inspire the reestablishment of the bipartisan Congressional 21st Century Skills Caucus, working to advance the skills of learners for the global world

(PARTNERSHIP FOR 21st CENTURY SKILLS, 2016). Given the growing focus in the U.S. system on globally relevant forms of education, it is important to examine how local levels define and practice education for global citizenship. This examination is particularly significant in a decentralized context like the the U.S., where local districts have significant autonomy over education policy-making.

To help frame our study, we borrow from Knight's (2008) dual concepts of "internationalization at home" and "internationalization abroad" to examine "at home" and "abroad" forms of global citizenship education at local system levels. We understand "at home" global citizenship education as school-level strategies, and "abroad" or "outbound" forms of global citizenship education to entail cross-border mobility. "At home" global citizenship education, for example, may include a focus on curriculum, standards, extracurricular programming, and pedagogy. Although the U.S. does not have a national curriculum, enabling teachers and local school systems to have considerable autonomy over what is taught in schools, 42 U.S. states and the District of Columbia currently have adopted the Common Core State Standards (CCSS) for English language arts and mathematics (COMMON CORE STATE STANDARDS INITIATIVE, 2016). CCSS intersects with the matrix of skills needed for global competence, and leaves room for educators to determine how best to embed and align these skills with the standards. The global competence matrix and the CCSS:

"complement... [and] directly overlaps with the expectations set forth for students... In concert with clear expectations for reading, writing, speaking, listening [in] language and mathematics... the CCSS include the development of students' abilities to think critically, reason, communicate effectively, and solve problems that arise in everyday life, society and the workplace" (MILLAR, 2016).

Moreover, throughout the U.S. system and often linked with global education initiatives, schools have targeted the expansion of foreign language programs, including the teaching of critical languages that are considered essential to the nation's competitiveness and national security (EDWARDS, ANDER and HERDA, 2015; NATIONAL EDUCATION ASSOCIATION, 2010). Additionally, pilot programs—which may center on specific coursework or create a specific school ethos, such as the International Baccalaureate (IB) program—are being implemented in numerous contexts, including as a way to enhance educational achievement among socio-economically disadvantaged students.

In terms of pedagogical approaches that enhance global citizenship education, the internationalization of teacher education, as well as the on-going professional development of in-service teachers is considered essential (NATIONAL EDUCATION ASSOCIATION, 2010). Existing research has highlighted the need for enhanced training and professional development (RAPOPORT, 2010). U.S. organizations, such as Global Teacher Education,

World Savvy, and Longview Foundation, among others, have described the importance of providing teachers with professional development programs that have a global focus; yet, targeted professional development opportunities are often among the more neglected areas of school-level global education initiatives.

As a form of “abroad” global citizenship education, schools and a growing number of educational providers offer opportunities for international exchanges and study abroad (NATIONAL EDUCATION ASSOCIATION, 2010; HOWE, 2008). According to the Council on Standards for International Educational Travel (2016), there was a 31% growth in the number of U.S. students participating in semester and year-long exchange programs between 2014-2015 and 2015-2016; however, similar to other countries, these kinds of semester and year-long abroad opportunities are still rare. For example, in 2015-2016, fewer than 2,000 students (roughly 0.002% of U.S. primary/secondary school students) took part in a semester or yearlong academic exchange abroad (CSIET, 2016). Although data are not available for shorter duration abroad programs, these types of programs are often seen as the most viable for schools, and have increased in popularity, as evidenced by the growing number of districts and schools, as well as private companies like the American Field Service and Youth for Understanding, that now offer short-term abroad experiences.

Scholars have argued in favor of select components for deepening “comprehensive internationalization,” including:

the development of skills, competences, attitudes, and values; a culture to support international/intercultural perspectives; Attention to the link between internationalisation and overall educational quality; Integration of reflexivity into everyday school life; Greater access of all students to internationalization (DE WIT AND ENGEL, 2014: 201).

In a context of advancing global citizenship in U.S. schools, these components suggest that more than an “add-on” program or curriculum, comprehensive forms of global citizenship education seek to infuse globally-relevant pedagogy and a global ethos of inclusion and belonging at a system-level. Moreover, comprehensive global citizenship education does not target only the most socio-economically advantaged students and schools, but rather is practiced in a systematic and intentional way to advance equity and inclusion.

Although only 13% of the 16,330 U.S. school districts are housed in cities, many of the U.S. urban public school districts serve well over 50,000 students, particularly those in major metropolitan areas, which also often include a large majority of low-income, minority students (ARITOMI and COOPERSMITH, 2009). Given that ensuring equity in access to global citizenship education is one of the leading concerns raised by global

educators, it is therefore crucial to understand whether and to what extent the systems that serve students in urban areas are developing global education initiatives.

3. METHODS

This research is guided by qualitative case-study analysis, using exploratory and individual case-study analyses in order to examine the “how” and “why” of individual systems. Each of the four districts is explored as a distinct case, examining how the districts operationalize the goal of creating globally competent citizens. These school districts are housed in major educational hubs and centers for global activities and practices. Further, we were interested in a global city, like Chicago, to understand their approach to building global education (SASSEN, 2005). Chicago’s student enrollment of close to 400,000 students is an outlier among the sample of districts, as DC, Boston and Seattle have enrollments closer to 50,000. However, all four districts represent large, urban school systems. Table 2 summarizes enrollment, budget and demographic information for each of the four districts.

Table 2. Summary of background information on four urban districts

	DC Public Schools SY: 2015-16	Boston Schools SY: 2015-16	Public Seattle Schools SY: 2015-16	Public Chicago Schools SY: 2014-15	Public
City Population	672,228	667,137	684,541	2.72 million	
Student Enrollment	48,439	53,530	53,872	396,683	
Number of Schools	113	128	98	517	
Budget (\$)	701.3 million	1.013 billion	753.08 million	5.69 billion (FY2016)	
Race (%)					
Black	64	32.4	16.4	39.3	
Hispanic	18	41.5	12	45.6	
White	13	14.2	45.6	9.4	
Asian		8.7	15.8	3.6	
Other	4	3.3	9.8	2.2	
English Language Learner (%)	11	30	11.4	16.7	
Free/Reduced Lunch (%)	76*	78*	38.9	84*	
4-Year Cohort	64.4	70.7	76.7	69.9	

Graduation Rate
2015 (%)

*District offers Community Eligibility Provision. All students can eat meals for free.

In addition to being the U.S. capital and center for political activity, DC is home to 176 foreign embassies and remains a hub for international activity with various organizations, research and cultural centers, and non-profit organizations focusing efforts on global matters. The District of Columbia Public Schools (DCPS) serves about 55% of the public school population. According to 2014-2015 figures, its enrollment is 48,439 in 113 schools, including 64% Black, 18% Hispanic, 13% white, and 4% other ethnicity and 11% English Language Learner. The operating budget for DCPS was \$701.3 million, the lowest of the four districts being compared. Nearly 76% of the student enrollment are eligible for free and reduced lunch; however, as DCPS is involved with the Community Eligibility Provision, all students can eat for free. The graduation rate for a 4-year cohort hovers at 64.4%, the lowest graduation rate in the four-district comparison. DCPS has persistent achievement gaps, with African American students' 2015 graduation rates (61.7%) significantly lower than white students (85.6%). A 2016 Stanford study indicated that along with having one of the largest black-white achievement gaps, DC also has a wide Hispanic-white achievement gap (REARDON, KALOGRIDES AND SHORES, 2016).

Boston, Massachusetts is home to some of the most prestigious research institutions in the world, as well as being in one of the most educated large metropolitan cities (STRAUSS, 2016). In 2015-2016, Boston Public Schools (BPS) enrolled 53,530 students in 128 schools. Within this population, demographically 32.4% are Black, 8.7% Asian, 41.5% Hispanic, 0.3% Native American, 14.2% white, 0.2% Hawaiian/Pacific Islander, and 2.8% are multi-racial. Roughly 30% of students are considered English language learners, representing 85 different languages and 100 countries. BPS' fiscal budget for the same school year was \$1.013 billion, the second highest of the districts. Like DCPS, Boston offers all students free meals through the Community Eligibility Provision—previous statistics indicate that roughly 78% of students were eligible for free and reduced lunch and 49.5% of students are economically disadvantaged. The graduation rate for BPS in the 2014-2015 4-year cohort was 70.7% (MASSACHUSETTS DEPARTMENT OF EDUCATION, 2016).

Seattle, Washington, located in the Northwest of the U.S., has often been touted as having the most “diverse” zip code in America, with 17.3% foreign-born residents, 21.3% speakers of other languages in the Seattle metropolitan area, along with a growing Asian and Hispanic population (SEATTLE.GOV, n.d.). Seattle Public Schools (SPS) enrolls 53,872 students in 98 schools, according to 2014-2015 data. Within these schools, 16.4% are Black, 15.8% Asian, 12% Hispanic, 0.8% Native American, 45.6% white, 0.5% Native Hawaiian, 0.5% multiracial and 11% are ELLs. SPS had the third largest operating budget of \$753.08 million. Of the selected school districts in this study, SPS has the lowest

percentage of students taking part in free and reduced lunch (38.9%), while having the highest 4-year cohort graduation rate at 76.7%. However, like DCPS, there are notable achievement gaps between demographics: 85.4% of white students graduate, while American Indian (53.1%), Hispanic (57.9%) and Black (65.7%) graduate at much lower rates (MYSPS, n.d.).

While significantly larger than the other districts, we selected Chicago Public Schools (CPS) to develop a perspective on global citizenship education initiatives in one of the country's largest urban school systems. In 2014-2015, CPS enrolled 396,683 students in 517 schools (CHICAGO PUBLIC SCHOOLS, 2015). CPS enrollment is comprised of 39.3% Black, 3.6% Asian, 45.6% Hispanic, .3% Native American, 9.4% white, .2% Hawaiian/Pacific Islander and 1.1% are multi-racial. English language learners make up 16.7% of the student population, along with roughly 17% of the students able to speak in more than one language. Chicago's operating budget for in the same school year was \$5.69 billion, more than twice as much as all three of the aforementioned school districts combined. Nearly 84% of students in the district are eligible for free and reduced lunch, though CPS, too, offers the Community Eligibility Provision. Finally, for the 4-year cohort of 2015 school year, the graduation rate was 69.9%, the second lowest of the four districts. Although graduation rates for all students have increased in the last three years, there are still noticeable differences with graduation rates among black (62.6%), Hispanic (74.8%), and white (77.7%) students.

Findings in the study are based on qualitative content analysis of publically available documentation, including published strategies, websites, reports, and mission statements by each of the four districts, in order to explore recent global citizenship education initiatives. We focused primarily on public records associated with each district, selected in order to provide official accounts of local level plans and policies. In selecting documents, we first searched district level background data, as shown above in Table 2, providing us with a profile of each district. We then took an open and exploratory approach to the selection of documents pertaining to the district approach to global citizenship education. This included any documents with terminology relevant to the study: global education, global learning, international education, 21st century skills, global citizenship, and global competence. We looked at the context of the document (who published it and for what purpose) and its content (what is the approach to global education, who works on this approach, who is it targeting, how is it positioned within the district itself). In order to provide a recent account, we selected current documents published since 2010.

As a secondary source of data, four informational interviews were conducted with representatives of the selected districts in order to verify, triangulate information, or gain access to additional publicly available documentation. These included one representative from Seattle contacted by telephone, one from Boston with contact by e-mail, and two in

person interviews with representatives from DC. We were unable to speak with a representative from Chicago. The focus of the informational interviews was on the district's approach to global citizenship education, a historical context for the approach, and primary initiatives and practices. Questions did not pertain to the district representatives' own personal assessment or interpretation of the district's approach, but rather focused on fact checking data gathered via public records and gaining access to further documentation. As a final step, we shared Tables 2 and 3 with the contacted district representatives, as well as an expert in global education in the U.S. context, in order to review and verify the compiled data for each district.

Analysis focused on text, discourses, and methodologies of building global learning into the selected local districts. With the central aim to explore the rationales and developing frameworks for global citizenship education in local, urban districts, analysis was focused on discourses of global citizenship education (or associated terminology), as well as questions of *how* and *in what ways* the districts were approaching internationalization, including main initiatives and practices. For example, key questions were posed, such as: in what ways are the selected districts utilizing global learning? For what purposes? How are these initiatives being developed and how are they organized? Who is leading these initiatives within the districts?

4. FINDINGS: LOCAL SYSTEM INITIATIVES TO PROMOTE GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION

In the sections that follow, we focus on select findings related to local initiatives aimed at promoting global citizenship education, including the mission statements for global citizenship education, whether and how global citizenship education has developed in each of the districts, and approaches to global citizenship education. Table 3 provides an overview of key components related to global citizenship education.

Table 3. Key indicators of global citizenship education in four local, urban districts

	DC Public Schools	Boston Schools	Public	Seattle Schools	Public	Chicago Schools	Public
Mission statements include Global Competency/Citizenship	✓	✓		✓		✓	
Global Education office/unit	✓	✓		✓			
Established	2014	2010		2006			
Number of Staff	6	1		1*			

Terminology Used	Global citizenship Global competency	Global citizenship Global competency Global ambassadorship	Global citizenship Global competency	Global citizenship
Influences: Asia Society Global Competency Matrix	✓	✓	✓	
Standards-Based Curriculum				
CCSS	✓	✓	✓	✓
ACTFL	✓	✓	✓	
Approaches to global education within district				
Study abroad	✓	✓	✓***	
World languages	✓	✓	✓	✓
Service learning	✓	✓		✓
IB Programme	✓	✓		✓
Partnerships**	✓	✓	✓	✓
Languages offered	American Language, French, Latin, Chinese, Spanish	Sign Arabic, Italian, Mandarin and	American Language, Chinese (Mandarin), French, Greek, Italian, Japanese, Spanish	Sign Chinese (Mandarin), French, Latin, Italian, Japanese, Korean, Polish, Spanish, Urdu
Other approaches	Embassy adoption; Global Schools; DCPS International Food Days; Seal of Biliteracy; UN	Sister-School Initiative	Technology; Seal of Biliteracy, Competency-Based Credits for World Languages	Model UN, Sister-Schools Abroad; Seal of Biliteracy

*Only 1 staff member listed on website

**Partnerships play an important role within each of the school districts; however, it is difficult to decipher in what capacity these partnerships, including universities, are related specifically to global education.

***Study abroad through AFS and shorter trips through school programs and nonprofits – not directly linked to International Education office.

4.1. District of Columbia Public Schools (DCPS)

Global Access World Readiness: We provide the resources, expertise and opportunities necessary to ensure that every DCPS graduate is an inquisitive, informed and active world citizen, prepared for success in college, career and life in an increasingly diverse international community.

In 2014, under the leadership of Chancellor Kaya Henderson, DCPS formed the Global Education program, currently with a staff of six. DCPS Global Education, housed within the Office of Teaching and Learning, states its primary goals as:

“At DCPS, we believe that all students, regardless of background or circumstance, will graduate prepared for success in college, career and life. A key component of this success demands that DCPS students graduate as globally competent individuals; the goals of DCPS Global Education program is to cultivate this global competence in all students. A globally competent DCPS graduate is an inquisitive, informed and active global citizen who investigates the world, recognizes perspectives, communicates ideas, and takes action” (<http://dcpsglobaled.org/what/>).

The statement of goals articulates a vision for active global citizenship, with frequent mention of global competency. Evidence of the Asia Society’s 2009 *Global Competency Matrix* is noted, for example with the mention of all four components: investigation of the world, recognition of perspectives, communication of ideas, and taking action. Its central mission statement, displayed prominently on the DCPS global education website, describes its purpose to support the development of the DCPS graduate as “an inquisitive, informed and active world citizen” (DCPS GLOBAL EDUCATION, n.d.). A comprehensive form of global citizenship is articulated: “all students can be global citizens” and “all teachers can be global educators” (DCPS GLOBAL EDUCATION, n.d.).

DCPS global education main components include: Global Studies and Programs, World Languages, and Study Abroad. The Global Studies and Programs include the IB program, in which there are 10 programs educating approximately 3,700 pre-K-grade 12 students. Moreover, in 2016-2017, one of the DCPS high schools will reopen with a global education focus, offering high school dual language and coursework focused on global competence. In addition, unique among the four districts studied, DCPS Global Education organizes four DCPS International Food Days per year, which through local partnerships with embassies, introduces all DCPS students to cultural perspectives through cuisine. Past year’s food days have featured Ethiopia, Fiji, and the Ukraine. One of the older global education programs unique to DCPS is the Embassy Adoption Program, established in 1974 to “expose DCPS [5th and 6th grade] students to international perspectives and cross-cultural lessons” via communication with diplomats. As shown in Table 3, DCPS also offers world languages to all elementary, middle, and high school students with a direct goal to “prepare [students] to become global citizens who effectively communicate and collaborate with diverse audiences” (DCPS GLOBAL EDUCATION, n.d.). A diverse array

of languages are offered (American Sign Language, Arabic, French, Italian, Latin, Mandarin and Spanish), which is aligned to the American Council on the Teaching of Foreign Languages (ACTFL). The standards outlined by ACTFL are specifically designed to promote global competency and are aligned with the Common Core State Standards, College and Career Readiness, as well as 21st century skills (ACTFL, n.d.).

One of the most unique initiatives developed recently by DCPS Global Education is its Study Abroad Initiative. Launched in 2015-2016, DCPS articulates its vision that global education is for every student: “DCPS Study Abroad helps ensure that our global citizens have access to global experiences, so that travel becomes the expectation rather than the exception for students” (DCPS GLOBAL EDUCATION, n.d.). The short-term Study Abroad program is fully funded (with funding from the DC Public Education Fund, roughly \$2 million) for all eighth and eleventh grade students studying a world language (level 2 at grade 11). There is access to study abroad opportunities in three areas: Global Leadership (DCPS students working with peer students in host countries on global challenges); Language Immersion (DCPS students participating in immersive language experiences overseas); and Service Learning (DCPS students engaging in service learning programs alongside other students). Each opportunity is administered through a third party provider, with a study abroad professional as the primary leader and several DCPS teachers/staff members (Travel Ambassadors) accompanying. There are curricular components to the study abroad experiences, where students are required to complete a Global/Local project, to be shared publicly; however, the pre-departure and in country experiences differ from trip to trip. In the future, DCPS seeks to develop a more formal associated curriculum. In the 2015-2016 school year, 380 DCPS students and 44 educators went abroad on short (9-20 day) abroad experiences on one of 18 trips involving 14 different countries. Plans for 2016-2017 are underway, with the goal of 500 students abroad. DCPS Global Education’s planned five-year strategic plan indicates an aim for all eighth and eleventh graders to have access to a fully-funded study abroad experience.

4.2. Boston Public Schools (BPS)

The Department of Global Education seeks to increase the quality and number of international experiences for all BPS students. To that end, the department takes a comprehensive approach to promoting global citizenship through eight key program areas.

The BPS Department of Global Education was formed in 2010 by then Superintendent, Carol R. Johnson, after witnessing an inspirational student exchange between BPS students and students from Ghana. This exchange prompted the formation of the department, currently with a staff of one, with the stated goal to “expand options for global learning so that all students can become culturally competent adults prepared to compete and collaborate on an international scale” (BOSTON PUBLIC SCHOOLS, n.d.).

BPS aims to infuse global education both inside and outside of the classroom, “at every school, at every grade level, in every classroom”. In order to ensure that students can participate fully and positively shape a shared future, the Department of Global Education seeks to ensure that BPS students can communicate cross-culturally, think critically about global issues, are culturally responsive and learn about new cultures (BOSTON PUBLIC SCHOOLS, n.d.). Additional goals within the Department of Global Education include creating opportunities for students to be introduced to other cultures and perspectives, promoting mutual understandings cross-culturally, and ensuring global literacy.

Boston Public Schools frame their global education initiatives through global citizenship, global competency, and global ambassadorship. Unique strategies to globalize BPS are found in the Department of Global Education, the World Languages Department, the History Department and the Art Department, as well as the Acceleration Agenda, a strategic plan for 2009-2014. According to BPS, both the Asia Society’s 2009 *Global Competency Matrix*, as well as Model UN has influenced decision-making and components of the department.

Several components make up global education initiatives within BPS, though certain departments (i.e., history, art) were not explored. The BPS Department of Global Education implements International Programs, which include “student exchanges, study tours [to at least 20 countries], language immersion programs, and service learning” (BOSTON PUBLIC SCHOOLS, n.d.). With these international travel programs, BPS has an intentional focus to prepare students to be Global Ambassadors, a term unique to Boston. These are students who can engage in a meaningful global experience as well as articulate those experiences with others. Global Ambassadors are prepared through conversations on cultural respect and competency. While abroad, these students engage in reflective journaling and consider probing, open-ended questions, so as to have a structured and intentional experience abroad. Students then articulate those experiences with their peers upon their return through various projects. These projects may include delegate visits, panel events, and students as consultants and acting as spokesperson for Global Education department presentations. The department supports—though not necessarily financially—opportunities for teachers and students to go abroad. Currently, only 1.3% of travel-age students (less than 1,000 of the district’s 53,530 students) study abroad, and the students often come from a small number of schools. Thus, one of the stated goals within the Department of Global Education is to not only increase the number travel opportunities (both number of students and schools from which the students come), as well as increase the narrative of travel through students’ sharing of their experiences.

Outside of the domain of the Department of Global Education are other components that reflect moves towards more comprehensive forms of global citizenship education. BPS uses the American Council on the Teaching of Foreign Languages (ACTFL) standards, the

Standards for Foreign Language Learning in the 21st century, and the Massachusetts Curriculum Frameworks for Foreign languages to implement their world language programs. BPS has also adopted an IB program, with a future goal of expanding these programs. Furthermore, BPS teachers are connected with international educators and schools through school visits of BPS and sister-school initiatives.

4.3. Seattle Public Schools (SPS)

Seattle's International Schools provide students with linguistic skills, higher-order thinking skills, and a global perspective that will help them to contribute to, and succeed in, a 21st century world. Our vision is to prepare students, in partnership with families and communities, for global citizenship in an increasingly interdependent world.

In 2006, the International Education office in SPS, currently with a staff of one, was formed—nearly six years after Seattle's first international school, The John Stanford International School, was founded. In the late 1990's, John Stanford, then superintendent of SPS, saw the capacity of the nearly 110 distinct languages within the school district to become a force multiplier of learning languages and cultivating an international scope within students. As a result, this school became the first in the district to use dual language and language immersion programs as a model for language learning and to foster international perspectives. This model has continued to serve as the standard for Seattle's expanding International Education programs, with the stated goal to “prepare students, in partnership with families and communities, for global citizenship in an increasingly interdependent world” (SEATTLE PUBLIC SCHOOLS, n.d.).

SPS approaches International Education through global citizenship and global competence, with influences coming from the Longview Foundation, Wagner, the Asia Society's *Global Competency Matrix*, and Seattle based non-profit Global Visionaries. The International Education mission statement specifically references 21st century skills that are often found throughout the Asia Society's 2009 matrix. Although the office of International Education has one full time staff member, there is an additional 1.2 staff that is funded to support international education in SPS through teacher leadership. Teacher leaders are thus allowed 20-40% of their scheduled work hours to work alongside the director of International Education, thus allowing for a decentralized approach to supporting programs.

The International Education division harnesses the international schools, as a main component, to foster global/cultural competencies and global perspectives. Students in international schools:

“investigate the world beyond their immediate environment, recognize perspectives, develop critical and creative thinking skills, enhance communication and collaboration skills, [and] translate their ideas into action” (SEATTLE PUBLIC SCHOOLS, n.d.).

Students thus gain global perspectives, world language skills—through dual language and immersion—as well as cultural and global competency. These skills were developed using the Asia Society matrix; 21st century skills from Seattle’s Strategic Plan; and, Components of International Education by the Seattle School Board.

The international schools comprise around 10% of the 98 schools within the district, housing nearly 14% of student enrollment. Within each of the three locales of the district, SPS is working toward two elementary schools offering one of the world languages, feeding into one middle school and finally one high school.

“Dual Language Immersion (also known as Dual Language or Immersion) programs in all the international elementary schools teach language through content-based instruction in Japanese, Mandarin Chinese, or Spanish 50% of the day. Immersion Continuation programs in international middle and high schools offer one to two periods per day of enhanced language instruction, depending on the school.” (SEATTLE PUBLIC SCHOOLS, n.d.)

Other components in the school district to enhance the mission of the International Education office include the World Language Credit program, the Seal of Biliteracy, enacted in 2015, as well as study abroad opportunities. Although study abroad is not a directly or centrally overseen by International Education, some select opportunities are available to students who wish to travel with local non-profit partners, including Global Visionaries and One World Now. There are also select school-sponsored trips to sister schools in China and Mexico, for example. The district also plans to set up strategic partnerships and expand the international school pathways.

4.4. Chicago Public Schools (CPS)

Unlike the other sample school districts, CPS does not have a specific department or strategic plan specific to global education. Rather, the internationalization of CPS appears to be dispersed throughout different departments and strategic plans—both within the district itself as well as in the city’s plan to expand its efforts to achieve top global city status. Linkages to global citizenship and global competency are found within The Office of Language and Cultural Education (OLCE) and The Department of Literacy: Civic Engagement and Service Learning. An explicitly stated initiative within the OLCE office is to “promote global citizenry for all students” through the teaching of world languages and promotion of bilingual and English language learning programs. The rationale is stated as follows: “Language education is critical to learning and success in college, career, and life in the 21st century” (CHICAGO PUBLIC SCHOOLS, 2015). In the latter department, there is a specific Global Citizenship Initiative (GCI), which seeks to ensure high quality civic education and engagement to promote active and engaged participation in our democratic system.

Within CPS's *The Next Generation: Chicago's Children, 21st Century Preparation for Success in College, Career and Life 2013-2018* action plan, patterns are found that promote global competencies and considered part of its global education initiatives. This document acknowledges that the global economy requires problem solvers, effective communicators and collaborators. Thus, the action plan strategically develops a pillar that ensures "children become critical thinkers, effective communicators and *responsible global citizens*" (CHICAGO PUBLIC SCHOOLS, 2013: 9; our emphasis). The district promotes this through standards, curriculum and instruction.

Of the 517 CPS schools, there are 351 schools that offer world language programs to approximately 108,000 students (roughly $\frac{1}{4}$ of the CPS student population). The languages taught are those that are traditionally offered, as well as critical languages (see Table 3). In 2010, CPS convened a Commission of Bilingual Education and World Language (BEWL) to strategize and envision the future of CPS language education programs. Within the commissioned report, findings reveal that:

"there is no clear path for sequential world language education and world language and international studies resources are housed in multiple district offices... [as a result] there are no common standards for programs across the district and no clear paths of world language programs" (CHICAGO PUBLIC SCHOOLS: LANGUAGE EDUCATION, 2010: 4).

However, according to Mapping the Nation data (a partnership between Asia Society, Longview Foundation and SAS), Chicago is regarded as among the most successful U.S. cities in engaging students in Chinese language study (ASIA SOCIETY, n.d.). There are also efforts to expand language study opportunities in Arabic, involving a partnership with the Center for Arabic Language and Culture to provide 12 schools and 3,000 students with Arabic learning opportunities, with the hopes of expanding these opportunities to more students and schools in the future (EDWARDS, ANDER and HERDA, 2015).

The Global Citizenship Initiative (GCI), in the Department of Literacy, offers select high schools in pilot programs a high school civics course aligned to the CCSS to explore how people effect change in their community. Other high schools require a service learning graduation requirement, equal to 3 projects or 40 hours of curriculum based service learning. Students in 37 schools are also offered opportunities to take part in the Student Voice Committee, a "school based student governance body, which empower students to lead meaningful school improvement initiatives in collaboration with school administration" (CHICAGO PUBLIC SCHOOLS, 2015; MARSHALL, 2014). The Global Citizenship Initiative also provides outlets for voter engagement, service learning, as well as through global learning in programs like Model UN, and have partnerships with University of Chicago, the Constitutional Rights Foundation, Facing History and Ourselves, as well as the Mkva Challenge to further contribute to civic learning

(MARSHALL, 2014). The McCormick Foundation, who has partnered with the MacArthur Foundation and the Spencer Foundation, funds the Global Citizenship Initiative.

Outside of the realm of either department mentioned previously are other initiatives that promote global citizenship, including Sister Schools Abroad (SSA), which connects CPS and international sister city students, teachers, and administrators. The goals of Chicago SSA and Chicago Public Schools are to:

“facilitate relationships... encourage a global classroom environment where students develop skills in language, diplomacy and international affairs; develop a desire and confidence to learn foreign languages while being exposed to different cultures; [and] enable teachers and principals to share “best practice method” in their classrooms and schools” (SSA, n.d.).

Furthermore, CPS offers the IB Diploma Programme at 15 high schools, with 7 elementary schools and 22 high schools offering access to the IB curriculum.

5. DISCUSSION

The literature on global citizenship education highlights a multitude of different meanings, orientations, including “being” (e.g., normative values of solidarity and belonging) and “doing” (e.g., skills needed for success in the global economy), and a wide array of associated practices. Despite some notable debates and tensions found within these orientations (ORTLOFF AND SHONIA, 2015; TORRES, 2015), there is a growth in international initiatives, including an effort to create measureable targets, for the advancement of global citizenship education in multiple contexts (UNESCO, 2015). And yet, little is known about whether and how local level systems approach and organize the practice of global citizenship education, such as whether school systems tend to embrace “at home,” “abroad,” or “comprehensive” forms of global citizenship education. Motivated to explore the ways in which global citizenship education is both defined and operationalized in local, urban systems, we examined four urban school systems in diverse geographical areas of the U.S. (DC, Boston, Seattle, Chicago).

Our findings reveal the wide range of terminology used: global citizenship, global competency, global ambassadorship, world citizenship, global education, and international education. Our findings also suggest the growing popularity of global competency within the U.S. context, though often terms of global citizenship and global competency are used interchangeably in policy discourse. Reflected in several of the district’s mission statements and framing of global citizenship education is the Asia Society global competency matrix’s four central components (see Table 1 above). The influence of the Asia Society’s work is revealing about the unique U.S. policy environment, which involves a range of influential non-profit and for-profit advocacy organizations that may shape the definitions and practices of global education developed in local systems.

Our findings also show that some of the local systems draw upon language of global citizenship and competency education as rationales for strategic action (e.g., Chicago). Interestingly, in several of the district's messaging about global citizenship education are explicit statements about equity or global education being for "all students," as reflected in DC, Boston, and Seattle. For example, Boston positions its approach as comprehensive – for all schools, all levels, and all classes – while DC expresses global education as an avenue for enhancing equity across the District. These approaches linking equity with global citizenship education stand in contrast to the general assumptions that global citizenship education is solely an "elitist" practice for the most socio-economically advantaged students.

Additionally, findings from the sample of local systems' discourses on global citizenship education suggest the presence of the dual orientations of "being" and "doing" described within the literature. For instance, among the districts, there is an explicit focus on "doing," exemplified in the linkages between global education and college/career readiness, the globally-competent DCPS graduate, Seattle's mention of the higher order thinking, and Chicago's framing of the skills that the global economy necessitates. Yet, more normative concepts of the "inquisitive and informed" citizen (DC), the importance of cross-cultural understanding (Boston), and the "responsible global citizen" (Chicago) are also included, underscoring more of a "being," values-based orientation.

Beyond discourse, our study reveals distinct ways in which global education gets organized, suggestive of the diverse system ecologies present within the decentralized U.S. education system. Research focused on school districts as systems define four types of general network structures in local school systems: centralized, distributed, decentralized, and fragmented (DAVIS, SUMARA AND D'AMOUR, 2012). Interestingly, we see different evidence of these models within the sample districts' approaches to global citizenship education. For instance, although three of the districts (DC, Boston, Seattle) have a specific unit or department dedicated to global education, there are a diverse set of examples in how global education is both interpreted and operationalized. Seattle appears to have a decentralized system level approach to global citizenship education with its staff of one in its International Education office, assisted by teacher leaders in individual schools, who spend 20-40% of their time developing international education priorities. In contrast, DC is by far the most robust in terms of its centralized approach, as exemplified in its staffing of six full-time Global Education program employees. In contrast, the large district of Chicago has a more diffuse approach to global citizenship education, drawing upon global citizenship rhetorically to drive some of its strategic planning and embedding global citizenship initiatives in several of its areas and departments of work. We might therefore consider Chicago's system-level approach to global citizenship education as fragmented global citizenship education.

All four local systems appear to adopt “at home” forms of global citizenship, with a focus on world languages, curricular and extracurricular programming, not atypical for compulsory education where such small percentages of students participate in study abroad. Yet, each district, to differing extents, also embraces the “abroad” approach. While for most of the districts, these are more diffuse opportunities, DCPS’s new Study Abroad initiative is the largest system-level approach to an “abroad” form of global citizenship. For DCPS, which clearly embarks upon both “at home” and “abroad” programming, one of the key areas in creating a comprehensive approach of global citizenship education will be the extent to which curricular opportunities are available for participating study abroad students to link “abroad” experiences with “at home” global citizenship education. For all of the districts, the extent to which there are professional development opportunities for teachers to both develop teacher global competency and build skills in enhancing student global competence remains a critical area in developing comprehensive global citizenship education.

Our study’s findings are undoubtedly limited in the focus on what select local districts say that they do, rather than on what they do in practice or the impact of these initiatives. Our limited sample of urban districts also excludes both other urban systems embarking on innovative approaches (e.g., Houston, Texas), as well as rural and suburban districts. Future research is needed to explore how districts practice internationalization and the impact of such initiatives, as well as explore larger samples of local systems, particularly as new strategic action and frameworks for cultural and global competencies are being developed at the national level in the U.S. system.

Nonetheless, from our examination of articulated goals, missions, and stated practices in four urban systems in the decentralized U.S. educational context, our study’s findings offer a glimpse into the diverse organization of global citizenship education. Our findings point to the conceptual significance of reaching beyond methodological nationalism and moving *inside* national systems, particularly federal ones (ENGEL, 2016), revealing multiple approaches to global citizenship education within a single system. At a practical level, our study offers an opportunity for U.S. practitioners and policy-makers to compare and share innovative practices in global citizenship education across local levels. In the U.S., despite important initiatives to share practices, such as Mapping the Nation, it is often challenging to maintain active channels for sharing up-to-date information about global education initiatives across districts and states, and across various global education stakeholders, particularly given the dearth of local-level studies of internationalization and global citizenship education at the primary and secondary level. By providing background and data on how, and to what extent, select local systems within the U.S. system (from the more fragmented Chicago system to the more centralized and comprehensive DC approach) seek to advance global citizenship education, we therefore add to the literature on the

manifestation of global citizenship education at the local level, also therefore offering practical insights into programmatic approaches undertaken in different local contexts.

ACKNOWLEDGMENTS

This research is associated with the Internationalizing Education at GW (IE@GW) Collaborative project, funded by the Longview Foundation and the GW UNESCO Chair in International Education for Development. We would like to thank Jennifer Manise and representatives of the selected districts for their assistance with this research, as well as anonymous reviewers for their comments and suggestions.

REFERENCES

- ACTFL (n/d): World-readiness standards for learning languages, (<http://www.actfl.org>), consultada el 21 de junio de 2016.
- ANDREOTTI, V. (2006): Soft versus critical global citizenship education, *Policy and Practice: A Development Education Review* 3(4), pp. 40-51.
- ARITOMI, P. and COOPERSMITH, J. (2009): Characteristics of public school districts in the United States: Results from the 2007-08 schools and staffing survey (NCES 2009-320), National Center for Educational Statistics, Institute of Education Sciences (Washington, DC, U.S. Department of Education) (<http://nces.ed.gov/pubs2009/2009320.pdf>).
- ASIA SOCIETY (n.d.): Mapping the nation: Illinois (<http://asiasociety.org/mapping-nation/illinois>), consultada el 17 de agosto de 2016.
- BARKER, C. (2000): Education for international understanding and global competence: Report of a meeting convened by Carnegie Corporation of New York (https://www.carnegie.org/media/filer_public/6d/b0/6db0fdc1-f2b1-4eea-982a-a313cea6822c/ccny_meeting_2000_competence.pdf), consultado el 1 de febrero de 2016.
- BOIX MANSILLA, V. and JACKSON, A. (2011): Educating for global competence: Preparing our youth to engage the world (New York, Asia Society)
- BOSTON PUBLIC SCHOOLS (n.d.): Department of Global Education flyer (<http://www.bostonpublicschools.org/Domain/242>), consultada el 21 de junio de 2016.
- BOSTON PUBLIC SCHOOLS (n.d.): Global Education (<http://www.bostonpublicschools.org/Domain/242>), consultada el 21 de junio de 2016.
- CHICAGO PUBLIC SCHOOLS (2013): The next generation: Chicago's children, 21st century preparation for success in college, career and life, Chicago Public Schools 2013-2018 Action Plan (<http://cps.edu/ScriptLibrary/ActionPlan/docs/CPSActionPlan.pdf>).

- CHICAGO PUBLIC SCHOOLS (2015): Department of literacy: Civic engagement and service learning (cps.edu), consultada el 21 de junio de 2016.
- CHICAGO PUBLIC SCHOOLS (2015): Office of language and cultural education (cps.edu), consultada el 21 de junio de 2016.
- CHICAGO PUBLIC SCHOOLS (2015): Stats and facts (http://cps.edu/About_CPS/At-a-glance/Pages/Stats_and_facts.aspx), consultada el 21 de junio de 2016.
- CHICAGO PUBLIC SCHOOLS: LANGUAGE EDUCATION (2010): Preparing Chicago public schools for a global community: A report of the bilingual education and world language commission (<http://www.generationallchicago.org/wp-content/uploads/2015/06/Language-Education-Preparing-Chicago-Public-School-Students-for-a-Global-Community.pdf>), consultado el 27 de junio de 2016.
- COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT (2006): Education for global leadership: The importance of international studies and foreign language education for US economic and national security (<http://www.actfl.org/sites/default/files/pdfs/public/Finalreport.pdf>), consultado el 10 de junio de 2016.
- COMMON CORE STATE STANDARDS INITIATIVE (2016): Frequently asked questions (<http://www.corestandards.org/wp-content/uploads/FAQs.pdf>) consultada el 21, de junio de 2016.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (2012): U.S. education reform and national security (Washington, DC, Council on Foreign Relations Press)
- COUNCIL ON STANDARDS FOR INTERNATIONAL EDUCATION TRAVEL (CSIET) (2016): 2015-2016 International youth exchange statistics: 2015-2016 academic year.
- DAVIES, L. (2006): Global citizenship: abstraction or framework for action?, *Educational Review*, (58)1, pp. 5-25.
- DAVIS, B, SUMARA, D. and D'AMOUR, L. (2012): Understanding school districts as learning systems: Some lessons from three cases of complex transformation, *Journal of Educational Change*, 13, pp. 373-399.
- DCPS GLOBAL EDUCATION (n.d.): <http://dcpsglobaled.org>.
- DE WIT, H. and ENGEL, L. C. (2015): Building and deepening a comprehensive strategy to internationalise Romanian higher education, in J. SALMI, E. EGRON-POLAK, R. PRICOPIE, A. CURAJ and L. DECA, *Romania: Between the Bologna Process and National Challenges/Priorities* (New York: Springer)
- EDWARDS, B. T., ANDER R. and HERDA, S. (2015): Teaching Arabic in our schools: Globalizing education for Chicago's next generation, The Chicago Council on Global Affairs (http://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/EL%202015%20ArabicReport_v5.pdf), consultada el 21 de junio de 2016.
- EIDOO, S., INGRAM, L-A., MACDONALD, A., NABAVI, M., PASHBY, K. and STILLE, S. (2011): "Through the kaleidoscope": Intersections between theoretical perspectives and classroom implications in critical global citizenship education, *Canadian Journal of Education*, 34 (4), pp. 59-85.
- EMERGING LEADERS PERSPECTIVES (2012): ELP ventures: Supporting innovation in public education for Chicago's Global Future, The Chicago Council on Global Affairs.

- ENGEL, L. C. (2016): Defining and debating the common “we”: Analyses of citizen formation beyond the nation-state mold, in J. WILLIAMS and W. BOKHORTHENG, (Re)building Memory: Textbooks, Identity, and The Pedagogies and Politics of Imagining Community. (Rotterdam: Sense Publishers)
- FRAILLON, J., AINLEY, J., SCHULZ, W., FREIDMAN, T. and GEBHARDT, E. (2014): Preparing for life in a digital age: The IEA international computer and information literacy study international report (Amsterdam, International Association for the Evaluation of Educational Achievement)
- HOWE, D. (2008): Ten strategies to internationalize schools: Governments respond to globalization (<http://asiasociety.org/ten-strategies-internationalize-schools>), consultada el 21 de junio de 2016
- KNIGHT, J. (2008): Higher education in turmoil: The changing world of internationalisation (Rotterdam, Sense Publishers)
- MARSHALL, J. (2014, 22 December): Learning about and practicing democracy, Chicago Tribune (<http://www.chicagotribune.com/news/opinion/letters/chi-letters-learning-about-and-practicing-democracy-20141222-story.html>), consultada el 21 de junio de 2016.
- MASSACHUSETTS DEPARTMENT OF EDUCATION (2016): School and district profiles (<http://profiles.doe.mass.edu/profiles/student.aspx?orgcode=00350000&orgtypecode=5&fycode=2016>) consultada el 21 de junio de 2016.
- MILLAR, R. M. (2016): What’s global about the common core standards, Asia Society (<http://asiasociety.org/education/whats-global-about-common-core-standards>), consultada el 21 de junio de 2016.
- MYSPTS (n.d.): District summary reporting: Student educational status (<https://mysps.seattleschools.org/>) consultada el 11 de agosto de 2016.
- NATIONAL EDUCATION ASSOCIATION (2010): Global competence is a 21st century imperative (http://www.nea.org/assets/docs/HE/PB28A_Global_Competence11.pdf) consultado en el 1 de febrero de 2016.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2007): International education and foreign languages: Keys to securing America’s future, Report of the Committee to Review the Title VI and Fulbright-Hayes International Education Programs (Washington, DC, National Academies Press).
- NODDINGS, N. (2005): Global citizenship: Promises and problems, in N. NODDINGS, Educating Citizens for Global Awareness, pp. 1-21 (New York and London, Teachers College Press)
- ORTLOFF, D. H. and SHONIA, O. N. (2015): Teacher conceptualizations of global citizenship: Global immersion experiences and implications for the empathy/threat dialectic, in B. M. MAGUTH and J. HILBURN, The State of Global Education: Learning with the World and its People (New York, Routledge, Taylor & Francis Friends Group)
- PARTNERSHIP FOR 21ST CENTURY SKILLS (2007): Beyond the three Rs: Voter attitudes toward 21st century skills (Tuscon, Author).
- PARTNERSHIP FOR 21ST CENTURY SKILLS (2016, January 25): P21 applauds congressmen Loeb sack and Costello for bipartisan congressional 21st century skills caucus (<http://www.p21.org/news-events/press-releases/1837-p21-applauds->

- congressmen-loebsack-and-costello-for-bipartisan-congressional-21st-century-skills-caucus), consultado el 1 de febrero de 2016.
- PASHBY, K. (2008): Demands on and of citizenship and schooling: 'Belonging' and 'diversity' in the global imperative, in M. O'SULLIVAN and K. PASHBY (Eds.), *Citizenship education in the era of globalization: Canadian perspectives* (Rotterdam, Sense Publishers)
- RAPOPORT, A. (2010): We cannot teach what we don't know: Indiana teachers talk about global citizenship education, *Education, Citizenship and Social Justice*, 5(3), pp. 179-190.
- REARDON, S. F., KALOGRIDES, D. and SHORES, K. (2016): The geography of racial/ethnic test score gaps (CEPA Working Paper No. 16-10), Stanford Center for Education Policy Analysis (<http://cepa.stanford.edu/wp16-10>), consultada el 9 de agosto de 2016.
- REIMERS, F. (2009): Global competency: Educating the world, *Harvard International Review*, pp. 24-27.
- RIZVI, F. (2009): Towards cosmopolitan learning, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 30(3), pp. 253-268.
- SASSEN, S. (2005): The global city: Introducing a concept, *Brown Journal of World Affairs*, 11(2), pp. 27-43.
- SEATTLE PUBLIC SCHOOLS (n.d.): International Education (http://www.seattleschools.org/students/academics/international_education/), consultada el 9 de agosto de 2016.
- SEATTLE PUBLIC SCHOOLS (2016): International schools / Dual language immersion task force: Background and issues (http://www.seattleschools.org/UserFiles/Servers/Server_543/File/Intl-DLI_Task_Force_Background_and_Issues.pdf).
- SISTER SCHOOLS ABROAD (SSA) (n.d.): (<http://cis.uchicago.edu/oldsite/sites/cis.uchicago.edu/files/resources/SISTER%20SCHOOLS%20ABROAD.pdf>), consultada el 21 de junio de 2016
- SOYSAL, Y. (1994): *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe* (Chicago, University of Chicago Press).
- STRAUSS, V. (2016, January 20): Most educated city in U.S.? Data says it's Washington, DC, *The Washington Post* (<https://www.washingtonpost.com/news/answer-sheet/wp/2016/01/20/most-educated-city-in-u-s-data-says-its-washington-d-c/>).
- TORRES, C. A. (2015): Solidarity and competitiveness in a global context: comparable concepts in global citizenship education?, *The International Education Journal: Comparative Perspectives*, 14(2), pp. 22-29.
- TRUONG-WHITE, H. and MCLEAN, L. (2015): Digital storytelling for transformative global citizenship education, *Canadian Journal of Education*, 38(2), pp. 1-28.
- UNESCO (1972): *Learning to be: The world of education today and tomorrow*. (Paris, UNESCO), (<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000018/001801e.pdf>)
- UNESCO (1996): *Learning: The treasure within* (Paris, UNESCO) (<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590eo.pdf>)
- UNESCO (2014): *Global citizenship education: Preparing learners for the challenges of the 21st century* (Paris, UNESCO)

- UNESCO (2015): Global citizenship education: Topics and learning objectives (Paris, UNESCO)
- U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION (2012): Succeeding globally through international education and engagement (Washington, DC, US Department of Education), (<http://www2.ed.gov/about/inits/ed/international/international-strategy-2012-16.pdf>)
- WARREN, M. (2005): Communities and schools: A new view of urban education reform, *Educational Review*, 75(2), pp. 133-173
- WATKINS, K. E. and CSEH, M. (2009): Competence development in the United States of America: Limiting expectations or unleashing global capacities, en K. ILLERIS (Ed.), *Competence development*, pp. 16-40 (London, Routledge)
- WOOD, B.E. (2014): Participatory capita: Bourdieu and citizenship education in diverse school communities, *British Journal of Sociology of Education*, 35(4), pp. 578-597.
- ZEMACH-BERSIN, T. (2007): Global citizenship and study abroad: It's all about US, *Critical Literacy: Theories and Practices*, 1(2), pp. 16-28

PROFESIOGRAFÍA

Laura C. Engel

Assistant professor of international education and international affairs at the George Washington University in Washington, DC, USA, where she serves as Director of the International Education Program. Her research examines globalization, citizenship, and education policy in federal systems with a focus on the policy uses of international assessments in national and sub-national systems and the contribution of education to global citizenship and social cohesion. She holds a PhD in Education Policy Studies from the University of Illinois Urbana-Champaign. **Datos de contacto:** 2134 G Street, NW, Washington, DC, 20052. E-mail: Lce@gwu.edu

Jessica Fundalinski

Graduate student at the George Washington University in the International Education MA program and a current public school teacher in Northern Virginia. Her interests include equity in globalization initiatives for primary and secondary schools and fostering digital citizenship in students. **Datos de contacto:** 218 E. Mason Ave., Apt. # 10, Alexandria, VA 22301. E-mail: jessica.fundalinski@gmail.com

Tess Canon

Program Coordinator for Partnerships and International Relations in the Graduate School of Education and Human Development at The George Washington University. Her

research interests include global education, international curriculum integration and program evaluation. Tess earned a Master's in International Education at the George Washington University in 2016. **Datos de contacto:** 1701 Park Rd. NW, Apt 108, Washington, DC, 20010. E-mail: cannont@gwu.edu

Fecha de recepción: 19 de agosto de 2016.

Fecha de aceptación: 22 de diciembre de 2016.

2



CHALLENGES AND TASKS OF GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION IN EAST ASIA: ASSIMILATION POLICY OF MULTICULTURAL FAMILY STUDENTS IN SOUTH KOREA

*Retos y tareas de Educación para una Ciudadanía
Global en Asia Oriental: política de asimilación de los
estudiantes de familias multiculturales en Corea del Sur*

Young-Hee Han *

ABSTRACT

This paper examines challenges and opportunities of global citizenship education in East Asia by analyzing the assimilation policy of multicultural family students in South Korea. The author argues that global citizenship and nationality are interdependent in this increasingly globalized society. This document reviews one of the popular concepts of global citizenship: embracing cultural diversity. First, it introduces global citizenship education agenda at global, regional and local level. Second, it describes the different perspectives of multicultural education between West and East. Unlike Western countries focusing on equity of human rights, East Asian countries emphasize group harmony because they live by Collectivism and Confucianism. Third, it examines how and to what extent global citizenship education can develop in South Korea by suggesting three

* Waseda University (Japón).

resolutions of respecting cultural diversity and embracing otherness within the society. The paper demonstrates South Korea has become a multicultural society with the increasing inflow of western values, foreign workers, international marriages and North Korean defectors. Therefore, the state has conflicts between Korean traditional values and non-Korean values. The government manages these conflicts by enforcing the assimilation policy of multicultural family students. The findings indicate that the majority of multicultural family students hardly understand their heritages' cultures and languages, compared to Korean culture and Korean language. Rather, they are guided to having one single Korean identity. The author argues that South Korea should respect cultural differences and embrace cultural diversity in order to develop inclusive global citizenship education.

KEY WORDS: Global Citizenship Education, South Korea, Cultural Diversity, Multicultural Education, Assimilation Policy.

RESUMEN

Este artículo describe las diferentes perspectivas de los valores orientales hacia la educación para ciudadanía global, mediante el análisis de una política de educación multicultural en Corea del Sur. Uno de los conceptos populares de la ciudadanía global es abrazar la diversidad entre culturas, respetando las diferencias culturales. El autor, a través de la revisión de documentos oficiales publicados por organizaciones como UNESCO y el Ministerio de Educación de Corea, describe cómo Occidente y Oriente promueven la diversidad cultural para conseguir la unidad social. Este documento se centra sobre la política coreana de escuela multicultural y el curriculum escolar para intentar entender cómo la Corea del Sur, que vive por el colectivismo y los valores confucianos, pueda manejar las diferencias culturales de la sociedad. Los resultados demuestran que Corea del Sur se ha convertido en una sociedad multicultural, debido al aumento de la afluencia de poblaciones transnacionales. A pesar de que el gobierno apoya la educación de la ciudadanía global, aún se ha desarrollado una política de asimilación de los estudiantes de las familias multiculturales. En comparación con la cultura y la lengua coreana, estudiantes jóvenes tienen poca comprensión de sus orígenes culturales y del idioma nativo de sus padres. El autor sostiene que la nacionalidad y la ciudadanía global no son necesariamente excluyentes, ya que comparten el mismo objetivo: la unidad social. Es esencial para el gobierno promover la diversidad cultural y sugerir un marco inclusivo de educación para ciudadanía global, invitando a los actores informales y las partes interesadas que trabajan en las comunidades locales.

PALABRAS CLAVE: Educación para Ciudadanía Global, Corea del Sur, Diversidad Cultural, Educación Multicultural, Política de Asimilación.

1. INTRODUCTION

As the world becomes increasingly interconnected, new transnational concepts are needed to understand global issues and problems. Although global citizenship has not been clearly defined yet, it has gained popularity. One popular concept of global citizenship is respecting social and cultural diversity in the world and understanding differences by embracing others the way as they are (BANKS, 2001; FOLK, 1993; BENNETT, 2004). Rich discourses of global citizenship are actively formed by multilateral organizations and NGOs. In particular, UNESCO proposes a framework and guidelines aiming at fostering global citizenship. People describing themselves as global citizens actively engage in actions related to Sustainable Development Goals and encourage others to be global citizens for making the goals realistic. The core philosophy of global citizenship is openness and inclusiveness for making the world a better place.

However, it is difficult to respect differences and embrace diversity without making efforts towards understanding otherness. Since people follow different morals and values, the process of gathering voices and reflecting these diversities in daily interactions is not easy (CHEONG EL, 2007, LETKI, 2008). Additionally, the agenda of global citizenship education fails to deliver the discourse of the East Asian context because the previous studies are highly based on the Western context, such as Western Europe and North America. Global citizenship education should build a framework which helps young Asian students have critical skills that may be applied towards the understanding of cultural diversity in this global society in order to embrace others from different cultural backgrounds.

The goal of global citizenship education is to promote the harmonious living together of people with diverse backgrounds, but this is challenged by different aspects of diverse backgrounds that may conflict with each other. (GHOSH, 1996; VAN & WHITTAKER, 2006). This article focuses on the North East Asian region such as China, Japan and South Korea because they have shared Confucian values and morals. Moreover, these countries have civic education emphasizing a national identity and preserving traditional values. This document introduces the case of South Korea (hereafter Korea). The author selects the case of Korea with three reasons: paradoxical national curriculum for young students, a geopolitical circumstance with North Korea, and increasing cultural diversity in the society. Although the contents of text books have global citizenship themes, young students hardly develop intercultural competence to embrace cultural diversity at school. Since the Korean Civil War, Korea has a significant task of addressing peaceful unification with North Korea. Improving intercultural competence may help young Koreans to be more understanding towards one another, never mind their place of origin, North or

South. Additionally, even though Korea is known as a relatively homogeneous society, it has been experiencing an increasing inflow of transnational populations. Facing the phenomenon of cultural diversity, the government is making efforts to build social cohesion in order to maintain a balance between Korean and non-Korean values. Examining Korea's multicultural education policy of students from multicultural families gives us insight into how a society living by Collectivism and Confucianism deals with multiculturalism and builds social cohesion.

It is the purpose of this article first to review the concept of the global citizenship agenda of aiming to embrace cultural diversity. Secondly, the paper demonstrates the importance of global citizenship education in South Korea to understand cultural diversity within the society and build social cohesion.

2. GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION AND CULTURAL DIVERSITY

One of the core concepts of the global citizenship education is helping people to understand others and embrace cultural diversity in the world. As the world is becoming increasingly interconnected, global citizenship education agenda has gained popularity from multilateral organizations at global, regional and national levels. According to UNESCO, global citizenship refers to a sense of belonging to a broader community and common humanity. It emphasizes political, economic, social and cultural interdependency and interconnectedness between the local, the national and the global. UNESCO has also attempted to build a framework for global citizenship education (UNESCO, 2015). UNESCO launched its new publication on Global Citizenship Education (GCED) titled *Global Citizenship Education: Topics and Learning Objectives* in 2015. This is the first pedagogical guidance on GCED with the aim of helping member states integrate GCED in their education systems.

Global citizenship education is actively discussed at regional level in Europe. *Monitoring Education for Global Citizenship: A Contribution to Debate* was published by Developing Europeans' Engagement for Eradication of Poverty (DEEEP) in 2014. This is a project initiated by the European confederation of Relief and Development NGOs known as Confederation for Cooperation of Relief and Development NGOs (CONCORD). As facilitator of the European development education sector, DEEEP and the CONCORD Development Education and Awareness Raising Forum aim to be a driver for new transformative approaches to development and education through working towards systemic change and active global citizenship. In the document, they insist that it is significant to build a framework and monitoring process to evaluate how a society embraces cultural diversity and respect others from different backgrounds by suggesting targets and indicators (FRICKE & GATHERCOLE, 2015).

In the East Asian region, the concept of global citizenship has gradually affected the national curricula of all states as well. It was not until 2012 that the UN Secretary-General invited 16 countries including China, Bangladesh and Korea to launch the Global Education First Initiatives. Faced with the increasing demand of international and global education, the member countries have shared the same priority of global citizenship in their education policy. By implementing global citizenship education, the Asian young nationals are becoming gradually familiar with the concept of global citizenship.

For example, Korea is one of the countries which supports the global citizenship agenda and engages in implementing the global citizenship education by conducting a domestic study and making cooperation with multilateral organization. In 2010, the Korean government conducted a national research to analyze the global citizenship awareness and attitude of Korean youth. The study, officially published by National Youth Policy Institute, pointed out that the global citizenship awareness and the understanding of cultural diversity among Korean young students was low compared to other countries such as Japan or England. It urged that the government needed to provide effective global citizenship education for Korean youth (YOON et. al., 2010). In Seoul, UNESCO and Korea held a conference on global citizenship education on 9-10 September 2013. Ministry of Foreign Affairs and Education of Korea engaged in promoting global citizenship education by supporting the concept of embracing cultural diversity by respecting universal values of diversity among others (UNESCO, 2013).

The global citizenship agenda has been popular from formal and non-formal actors at global, regional and national levels. Even though the actors supporting global citizenship are diverse, they have shared a common perspective of global citizenship; respecting cultural differences and embracing cultural diversity.

3. THEORIES OF EMBRACING CULTURAL DIFFERENCES

There has been research that explain how a society or state having people from different cultures build social cohesion, respecting different cultural values and embracing otherness (BENNETT, 1986; BYRAM & NICHOLS, 2001; SPITZBERG, 2000; THING-TOOMEY & KUROGI, 1998). The authors provide theoretical frameworks and models to promote cultural diversity and build social unity. In particular, Bennett (1986, 1993b) suggests a theoretical framework to explain dimensional intercultural competence. The Development Model of Intercultural Sensitivity (DMIS) introduces more sophisticated intercultural experiences. According to DMIS, one culture experiences cultural conflicts but moves toward integration. Intercultural experience has two large dimensions: ethnocentric orientations and ethnorelative orientations. Ethnocentric orientations consist of three stages: Denial, Defense, and Minimization. Ethnorelative orientations also has three stages: Acceptance, Adaptation, and Integration. While the ethnocentric orientation considers

cultural differences as threatening and oppresses them, the ethnorelative orientation sees them as natural and embraces otherness.

In brief, each intercultural state has its own characteristics. As Hammera, Bennett and Wiseman (2003) suggested, “denial is the state in which one’s own culture is experienced as the only real one” (p. 4) and people hardly notice the discrimination of other cultures since they do not recognize them as cultures in the first place. Defense is “the state in which one’s own culture is experienced as the only viable one” (p. 4) with people acknowledging the existence of other cultures but refusing and discriminating against them. The minimization state is one in which “elements of one’s own cultural worldview are experienced as universal,” (p. 4) for example, how people understand cultural differences but also wish to impose their own culture above them. A fourth state, acceptance, sees “one’s own culture . . . as just one of a number of equally complex worldviews;” (p. 5) in this case people gradually understand cultural differences and try to accept them as they are. The adaptation state argues “the experience of another culture yields perception and behavior appropriate to that culture;” (p. 5) that is, people empathize with different cultures and try to approach them from their particular point of view. The last state, integration, “is the state in which one’s experience of self is expanded to include the movement in and out of different cultural worldviews;” (p. 5) in other words, people are culturally global nomads and they may adopt more than two cultural identities (or none if they so wish).

The main argument of Bennett’s theory is based on an evolutionary concept: the more people experience cultural difference, the more a society gradually understands and embraces others. Even though the model has limitations that may directly affect its application to the Korean case – namely Korea’s relatively homogeneous society – the author agrees with the ideal that culture is changing with the inflow of transnational people in this globalizing society. Based on the evolutionary theory, the article suggests a resolution of unity, not uniformity, promoting global citizenship education among young Korean students.

4. INCREASING CULTURAL DIVERSITY AND IMPORTANCE OF GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION IN KOREA

The author selects the case of Korea with three reasons. First, it presents a paradoxical combination of factors which can contribute to discourse of global citizenship education in school curriculum. For its opportunities, Korea quickly adopted the theme of global citizenship and the school curriculum made efforts to revise the contents of textbooks in 2000s, reducing the emphasis on Korean traditional and national concept (MOON & KOO, 2011). On the other hand, there exist challenges to develop global citizenship education due to the social political issues in the society: assimilation approaches to multicultural education (MOON, 2010). In fact, there is empirical evidence that suggests young nationals

lack critical thinking on cultural diversity in the society. According to a 2012 national study by the Ministry of Gender Equity and Family (MGEF), 13.6 % of multicultural family(MF) students aged 9 to 24 feel discrimination from classmates at school (JEON, 2013). Moreover, the majority of the students feeling discrimination at school answered that they keep silent and internalize anxieties in order to follow a Korean social norm, group harmony.

Next, Korea provides a good example of how global citizenship education contribute to a peaceful integration with a culturally different group in the society, compared to other Asian countries such as China and Japan. Korea, due to its post civil war division, has been preoccupied with the peaceful unification of the country. Although the two Koreas, prior to their division, share a common history, language and traditional values, their prolonged separation has produced two different peoples living by different social and cultural norms (JEON, 2000). This paper argues that global citizenship education is more applicable to Korea as the concept of embracing cultural diversity, since it would increase Koreans' understanding of each other, may help to build momentum towards a future peaceful unification with North Korea.

Finally, Korean society currently is experiencing increasing cultural diversity: Western values from North America, foreign laborers, North Korean defectors, and multicultural families from international marriages. A large number of Korean students have studied in the US, bringing Western knowledge and culture into Korea, in particular after the Korean Civil War and especially since the 1980s when the number of Koreans studying abroad increased rapidly. The large numbers of Korean students who returned to South Korea in the 1990s after studying abroad in the US universities in the 1970s and 1980s played a role in transferring and diffusing ideas and rhetoric in line with Western values. The popularity of studying abroad in the US began with the process of modernization and economic development since the Korean Civil War. Korean students invited not only the US political and economy models but also US culture. Korea followed Western political and economic models: democracy and a free economy.

As of 2014, the number of foreign-born people in the country stands at 1.57 million, with the number of foreign-born people married to South Koreans amounting to 240,000. Also, the number of migrant workers in the country stands at 850,000. The number of multicultural family has also been sharply increasing in Korea as the high popularity of international marriages since 2000. Moreover, the great majority of North Koreans who settle permanently in other countries move to South Korea, where they are received not as refugees but as citizens. According to the Ministry of Unification, the number of North Koreans increased rapidly from 71 in 1999 to 148 in 2000, 312 in 2001 and 583 in 2002. The total of North Koreans in Korea was 2,927 in 2009. In a decade, the number of North Koreans in Korea has increased 42 times.

The increasing number of North Koreans is also related to a bill which grants citizenship and supports the settlement of North Korean defectors. The 1997 Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaping from North Korea, Article 1 states as its purpose to promote “protection and support necessary to help North Korean escapees from the area north of the Military Demarcation Line and desiring protection from the Republic of Korea, as swiftly as possible in order to adapt and stabilize, all spheres of their lives, including political, economic, social and cultural.” When a North Korean “escapee” does not fall under exclusion clauses for protection and enters South Korea, the processes of acquisition of nationality and personal identification registry are completed during his/her stay at the Hanawon Center, a government-funded facility for social integration of North Koreans into South Korea (ROBINSON 2010).

Furthermore, the number of multicultural families has been rapidly increasing. According to the Ministry of Education, the number of students from multicultural families has increased rapidly.

Table 1. The Number of Multicultural Family Students in South Korea

Year	Elementary school	Junior school	High school	Total	Growing rate
2006	6,795	924	279	7,998	
2007	11,444	1,588	413	13,445	59.5%
2008	15,804	2,213	761	18,778	71.6%
2009	20,632	2,987	1,126	24,745	75.9%
2010	23,602	4,814	1,624	30,040	82.4%
2011	28,667	7,634	2,377	38,678	77.7%
2012	29,303	8,196	2,541	40,040	96.6%
2013	32,831	9,174	3,809	45,814	87.4%
2014	41,575	10,325	6,984	58,884	77.8%

*Source: Korean Statistical Information Service, the author made it

Table 1 shows that the total number of MF students in Korea grew from 7,998 in 2008 to 58,884 in 2014 by 730% in 8 years. Particularly, the number of elementary students makes up a large portion of MF students. It grew from 6,795 in 2008 to 41,585 in 2014. The number of MF students in elementary school is four times higher than that of junior school and 5.9 times higher than that of high school. As the number of students from MF in Korea has been increasing rapidly, the Korean government needs to reflect the changing ethnic ratio in the national school curriculum. Facing the increase in ethnic and social diversity, in April 2010, the National Assembly reformed the Nationality Law to allow multiple nationalities. The inclusion of marriage migrants in the multiple-nationality bill attests to the role of international marriages shaping and transforming typical notions of

national membership, identity, and citizenship based on monocultural principles in Korea (CHUNG & KIM 2012).

Korea's particular circumstances present the opportunities and challenges of global citizenship education. Considering that Korea has paradoxical national curriculum for young students, geopolitical circumstance with North Korea and increasing cultural diversity, the case of Korea gives us valuable information on how global citizenship education can contribute to social cohesion in the culturally diverse East Asian region. Korea's gradual move towards a multicultural society with diverse ethnicities presents the Korean government with the opportunity to create a more inclusive type of social cohesion, one that may also embrace cultural diversity and multiculturalism.

5. LIMITATION OF CURRENT MULTICULTURAL EDUCATION APPROACH

Korea acknowledges increasing multiculturalism within its society and supports a global citizenship agenda. This poses the fundamental question of how the Korean government and its education curricula has reflected the multicultural phenomena within the society. In spite of the global social norm of support for cultural diversity and multiculturalism, Korea has had difficulties in providing young students with a national school curriculum that is respectful of cultural differences. Rather, the Korean education policies focus on assimilation, which incidentally carries the premise that multicultural family students are to be implicitly "guided" towards integration into the mainstream Korean society and becoming "Korean."

Korean scholars have criticized that the multicultural education policies of multicultural family students focus on liberal assimilation, forming a single nationality (MOON 2010; KANG 2010; KIM 2011). They argue that the existing multicultural education curricula drive MF students to be equipped with Korean values instead of supporting their cultural originalities. Particularly, the current multicultural education policy and programs of MF students who have non-Korean culture at home hardly improves the intercultural identities of students. Rather, students are guided to have one single Korean identity. In other words, the current school curricula and multicultural program encourages the students to be equipped with Korean legitimacy: Korean language, social norms and history. Therefore, the students develop neither intercultural identities nor intercultural competence as they have little understanding about non-Korean cultures and their foreign parents' languages.

In fact, there is a gap between Korean language competence and foreign parents' language competence among the multicultural family students. The 2012 national survey on 4,771 multicultural family students aged from 9 to 24 year-old revealed that the students have high language competence in Korean in the four communicative skills of speaking,

reading, listening and writing. On the other hand, they have lower communicative skills in their foreign parents' language in spite of their strong motivation to know more about non-Korean cultures and languages. The survey had questionnaires of two language competences. They were asked "what do you think of your language competence in Korean?" and "what do you think of your language competence in your foreign parent's language?" Then, the students rated their language competence through five-interval Likert (1 = very poor, 5 = very good) in the aforementioned four communicative skills.

Table 2. The Mean of Language Competence of Multicultural students (N=3660)

	Speaking	Listening	Reading	Writing
Korean Language	4.61	4.63	4.58	4.51
Foreign Parent's Language	2.45	2.54	2.26	2.15

*Source: A Study on National Survey of Multicultural Families 2012, the author made it.

Table 2 presents that the MF students have higher Korean language competence than that of foreign parents' language in all the four communicative skills. It might be natural that they have higher Korean language competence than foreign parents' language competence as they live in Korea whose national language is Korean. Therefore, they might have less cultural and language learning experience to improve their foreign parents' language competence. However, this finding indicates that multicultural students have a lack of foreign parents' language competence while they have high Korean language competence. The majority of multicultural students have better Korean language competence in the four communicative skills. On the other hand, their foreign parent's language competence is low in the four sections. This finding suggests that overall multicultural students hardly preserve their cultural originality and foreign parents' language. The MF students have two cultures and languages. Nevertheless, they have little understanding about the other cultural originality and language, compared to Korean culture and Korean language.

In addition, the government made the decision to issue a new state-published history text book and making the adoption of this version by secondary schools obligatory. On 12 October 2015, the Ministry of Education announced a plan to replace a variety of history books with a single textbook approved by the state. The new state-published history text book is called "The Correct History Book." Currently, high schools can choose from books released by eight different publishing companies, but the government stated these were all too left-wing. The Korean government's control over the school history syllabus was asserted under military rule in 1974, but ended in 2010. Since then, schools have been free to choose among seven different books produced by private publishers. However, by 2017, the Correct History Textbook will be the only history book allowed in South Korea's junior and high schools. It will be written by a government-appointed panel of history teachers and academics. The Minister of Education, Hwang Woo-yea said, "History should be taught

in one way to avoid division of the people. At the moment, since there are various history textbooks, there can be confusion.”

Apart from the contents of a text book, what happen in classroom and how topics are taught have significant effects on students’ perceptions and attitude toward different cultures (Moon and Koo 2011). But it is not yet clear whether Korean teachers are aware that the manner in which they manage the class and interact with students can affect, in negative and positive ways, students’ perceptions of students from multicultural backgrounds. Since there has not been empirical studies on these issues yet, we do not know how this classroom dynamic affects the development of students’ critical thinking skills.

The current Korean education policy and national school curriculum guide the young students to become “Korean equipped” with the national language competence and the “correct” history. Under the national curriculum and schooling, MF students have much better understanding about Korean culture and social norms than their heritage languages and cultures. In spite of increasing importance of global citizenship education, teachers and students’ perceptions and attitudes toward cultural diversity has not been studied thoroughly yet.

6. KOREAN CIVIC EDUCATION BASED ON CONFUCIANISM

Why does the Korean government have assimilation approaches in multicultural education in spite of its commitment of global citizenship education? The answer might be related to Korea’s morals and values of civic education based on Collectivism. Seeking group harmony has higher priority than rights of an individual in the East Asian context. West and East have different cultural values: individualism vs collectivism. According to Hofstede theory, while individualism is favored in Western Europe and North America, collectivism is favored in South and East Asia instead. Hence, the Korean civic education rooted in the traditional Korean values such as harmony in a group and strong ties to state builds a social norm of having one single nationality.

The principles of civic education reflect the differences between West and East according to their social and cultural contexts. Woo (2004) demonstrates the differences in civic education between West and East. Western thought discusses individualism in terms of individual right, individuation and individual responsibility in the course of its political development, while Eastern thought focuses upon the development of the individual through self-cultivation for the purpose of contributing to the group. This divergence produces fundamental differences in citizenship development. The former is political (in terms of rights) and bureaucratic (in terms of the political system), but the latter is apolitical, focusing on self-enrichment which may or may not lend itself to political ends.

In other words, the West regards individual as claiming their right against authority of governments while individuals and nation are not separate in East Asia. Rather, each individual values can be extended to other aspects, such as family, society, nation and the world (SHILLS, 1996). This is the core principle of Confucianism which is called “Su Shin Je Ga Chi Kuk Pyeong Chun Ha” (修身齊家治國平天下) in Korea. Su Shin (修身) refers to self-cultivation such as learning and studying. Je Ga (齊家) means harmony of family and Chi Kuk (治國) represents proper ruling of the country. Chun Ha (平天下) indicates balance in the world. In other words, the overall meaning is that self-enrichment leads to harmony in family, unity of nation and peace in the world. Confucianism, as part of the Asian tradition, is thus seen as essential for the development of civic society.

In addition, civic education has a critical function of providing a foundation for spiritual development in the East Asia region based on traditional values of collectivism and Confucianism. Personal qualities in terms of self-enrichment are the main reasons for an emphasized value in education. Lee (2004, 2012) identified three distinctive features in Asian citizenship education: harmony, spirituality and self-cultivation. Spirituality refers to the enrichment of one's inner being. Countries with Confucianism focus on the moral quality of self-development. To understand the desirable values and moral for their next generation in Asia, an informal study was conducted in international gatherings among Asian leaders (CUMMINGS et. al., 2001). Asian regional representatives met several times during 1996-98 in order to decide on the relevant questions to ask and the form of inquiry. In the session, over 600 elites across the 12 project regions participated in the study (CUMMINGS, 1998). The study revealed that Asians regard self-enrichment as the first step in national development. Asia also emphasizes individual quality first, as the nation is comprised of individuals and relies upon good individuals to support the nation.

Therefore, although the Korean government has borrowed Western educational concepts and frameworks, the authority still keeps its national curriculum under control by pushing schools to follow the state guidelines. Moreover, a strong Confucian tradition also dominates much of Korean society and politics, including the family, educational system, business enterprises, and state administration (KOO 2007). Core elements of this tradition include hierarchy, bureaucratic authority and seniority, familism, solidarity, filial piety, paternalism, and community values (ROZMAN 2002). Within the educational system, a strong sense of paternalism and hierarchy permeates the relationship among students, teachers, school administrators, and education officials.

Korean civic education teaches young students having one single identity of Korean nationality as well as global competence, reflecting its desirable social norms based on Confucianism and self-enrichment. For example, one of the core Confucian social norms is

group harmony. It is true that global citizenship themes in school are on the increase due to the revised contents of social studies and ethics textbooks. Nevertheless, the current school curriculum still has limitations in terms of encouraging young students to respect cultural differences and embrace cultural diversity.

For instance, according to the 2012 national survey by MGEF, 13.8% of MF students surveyed (504 out of 4,771) responded “Yes” to the question “Do you feel you are discriminated by your classmates because you are from a multicultural family?” Students also answered how they manage conflicts in school by choosing one of seven options: 1) demanding apology; 2) reporting to teacher or parents; 3) counselling with friends; 4) reporting to online community; 5) suppressing their anger and keeping silent; 6) nothing unusual and let it pass; 7) other. To get more precise data interpretation, in this paper, I focus on 414 samples that selected one option, excluding 90 samples which chose multiple options.

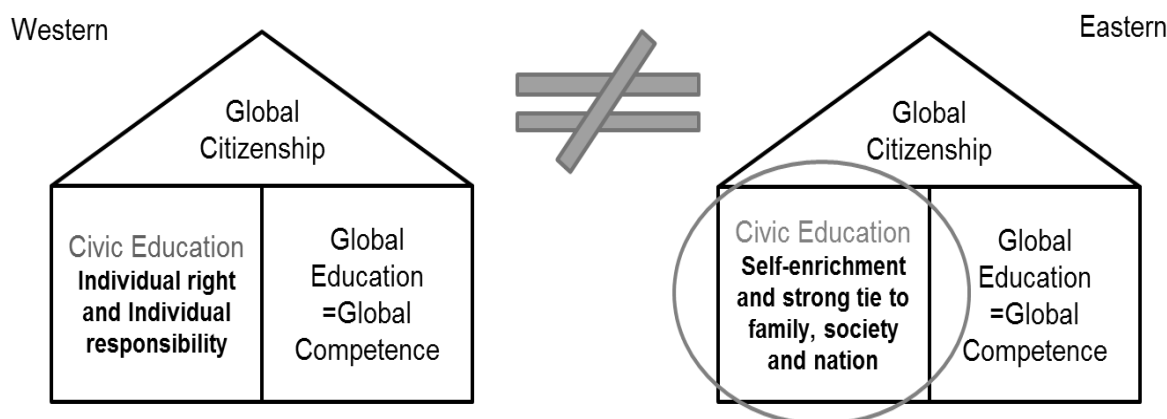
Table 3. Conflict Management of the Multicultural Students (414 students)

Rank	Conflict Management	Frequency	%
1	Suppress Anger and Keep Silent	176	42.5
2	Report to Teacher or Parents	95	22.9
3	Nothing Unusual and Let it Pass	81	19.6
4	Demand Apology	40	9.7
5	Counsel with Friends	12	2.9
6	Other	8	1.9
7	Report to Online Community	2	0.5

*Source: A Study on National Survey of Multicultural Families 2012, the author made it.

Table 3 shows that 42.5% of the students that have experienced discrimination, responded to such incidents by suppressing their anger and keeping silent; while 22.9% of students coped by reporting these incidents to teachers or parents; 19.6% of students regard the discrimination as nothing unusual and let it pass; while 9.7 % of students demanded an apology. This indicates that the majority of MF students hardly develop conflict management skills, accumulating anxieties inside. Their responses to the discrimination clearly shows that the students are reluctant to have troubles at school. Therefore, they contain their anxieties and keep silent for the sake of the school’s group harmony even though they feel the discrimination is unfair.

Hence, although Western countries and Northeast Asian countries have shared the same goals of global citizenship education, the Asian region has a different approach towards global citizenship education implementation: self-cultivation of improving global competence and harmonization in a group as intensifying national identity.

Figure 1. The Difference in Global Citizenship between West and East

*Source: the author made it.

Figure 1 shows the different conception of global citizenship between West and East. As global citizenship education consists of both civic and global education, the perception and attitude of global citizenship between West and East would differ according to their desirable social norms and civic values.

In summary, global citizenship education is a combination of global education and civic education. In spite of the increased agenda of global citizenship supporting cultural diversity, the national citizenship encouraging young nationals to have one single identity remains at the core of formal education in Korea in the name of group harmony. Although multicultural students have conflicts at school, they suppress their anger and stay quiet for the sake of the social norm group harmony. Considering that, young Korean students have difficulties in embracing cultural diversity in class, global citizenship education in Korea has challenges and issues for the promotion of cultural diversity and the embrace of otherness.

7. ISSUES AND OPPORTUNITIES OF GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION

Given that Korea, a Confucianist and traditional society, is transitioning to a multicultural society, its assimilation policy of multicultural education is likely to increase tensions between Korean and non-Korean cultures. Furthermore, it also challenges the development of global citizenship education. Therefore, the Korean government should promote global citizenship education to improve students' intercultural competence to understand cultural differences and respecting others as they are. The most critical issue when considering global citizenship education in Korea is the government's approach to make global citizenship and national identity compatible with each other. Faced with these issues, embracing global citizenship education may yet become an opportunity rather than a challenge, since the implementation of more inclusive multicultural education policies may

yet relieve any potential cultural conflicts in the increasingly globalized Korean society. There are three key aspects for fostering an inclusive global citizenship education for the embracing of cultural diversity in Korea.

First, the Korean government should address both its domestic and global multiculturalism in order to improve young students' intercultural competence. The current global citizenship education mainly focuses on cognitive competence rather than non-cognitive competence. More studies and research on multiculturalism in Korea needs to be conducted because data is currently insufficient on the topic. Data for multicultural families in Korea needs to be collected and analyzed in detail and its findings should be reflected on education policy. The current education policy on multicultural families imposes only Korean norms and values, minimizing cultural originality of MF students. Thus this assimilationist policy continues to hinder the implementation of global citizenship education. It narrows the world view of young Korean nationals in a global society, which is detrimental to the concepts of global citizenship. Second, sustainable and intensive cooperation between the government and local community is needed. By building closer relations with stakeholders, the government would be able to recognize the problems earlier and prevent any potential future violent conflicts. To design practical and realistic education policies, the government should build close relationship with local communities and people. The voice of people who engage in activities that support multicultural families is valuable for the building of a realistic framework to solve cultural conflicts and prevent them. Third, schools need to teach students how to understand differences and accept otherness. School is the place where young nationals are exposed to multicultural conflicts, but it is also the arena in which students should learn how to manage said conflicts in a peaceful way. To do this, teachers must promote the view that inclusive education is also necessary. Additionally, teachers should help the students respect differences and encourage them to understand each other. Ultimately, the goal should be for the students to be able to empathize with and accept others as they are rather than impose their own values upon them. Embracing cultural diversity will teach Korean students to live with others from different backgrounds in a harmonious way by broadening their worldview.

Global citizenship education can play a key role in reaching a balance between global competence and local identity by addressing both global and domestic multicultural issues. To have more practical and realistic global citizenship education policy, the cooperation between the government and local communities is essential. The Korean government should develop national curricula that can help teachers and young students to develop critical thinking on multicultural issues and that promotes the respect of peoples from different cultural backgrounds.

8. CONCLUSION

Although global citizenship is a disputed and continuously evolving concept, there has been significant discourse on its importance in the formal and informal education sectors. One of the popular beliefs of global citizenship is to understand others and embrace cultural diversities in the world. The discussion has been held by diverse groups at local, national and global governance levels. International agencies such as UNESCO have suggested frameworks and guidelines for the implementation of global citizenship education across the world.

However, these conceptual frameworks are largely based on Western values with the extended concept of civic education from Northern Europe and North America. In addition, the current discussions of global citizenship have yet to examine the social and cultural differences between West and East, and the moral and traditional values of civic education in Asia. A global citizen should be considered as a globally-minded person in order to let the world be socially and culturally diverse. To let global citizenship education be global, the world needs to focus on improving intercultural competence: accepting people as they are rather than imposing rigid cultural norms onto them to follow.

In Korea, the global citizenship agenda casts a fundamental question of national identity. Unlike the neighboring countries such as China and Japan, Korea which is a divided state, will have to address the issue of peaceful unification with North Korea in the future. Since the Korean Civil war, Korea has become a multicultural society with an increasing inflow of Western values, foreign workers, North Korean defectors and multicultural families. Because of these inflows, Korea now has the challenges of balancing non-Korean influences and traditional values. The current education policies encourage young Korean students to have one single national identity, but this is detrimental to global citizenship. Korea has difficulties in infusing cultural diversity in the national school curricula even though the number of students from multicultural families and North Korean defectors are rapidly growing in schools. In spite of the increasing global citizenship themes that aim to embrace cultural diversities in textbooks, multicultural family students feel discrimination from peers at school. Paradoxically, the government's multicultural education policy is assimilationist (i.e. it is not really multicultural), and it also supports the concept of global citizenship education and, rhetorically at least, the embrace of cultural diversity. These educational policies are inherently contradictory. Of course, Korean national identity and global citizenship need not be mutually exclusive. The government needs to tackle these two conflicting educational policies in order to build social cohesion.

Some might insist that fostering global citizenship can be considered a challenge to Korean traditional norms and morals. However, in this interconnected world, young Korean students will interact with people from various cultural backgrounds and will manage

different social and cultural norms. To build mutual understanding and develop the global competence of these young nationals, it is essential for the Korean government to implement education policy that may strike a balance between local identity and global citizenship.

Harmonizing the global citizenship within the national school curricula is a difficult challenge for Korea. However, pursuing global citizenship education can be an opportunity for the government to build its capacity to embrace social and cultural diversity through social cohesion as well. More research on global citizenship education both at global and domestic levels needs to be done. School is an incubator for fostering a desirable citizen within a society as well as improving young nationals' intercultural competence to embrace otherness. The ideas and experiences of stakeholders at school should be heard and discussed for building an effective global citizenship education policy. The experiences and lessons learned from pursuing a balance between global citizenship and national identity, since they promote a more global outlook based on empathy for others, would improve young students' intercultural competence – an important step towards a more culturally diverse and inclusive society.

REFERENCES

- AHN, J. H. (2012): Transforming Korea into a multicultural society: reception of multiculturalism discourse and its discursive disposition in Korea. *Asian Ethnicity*, 13(1), 97-109.
- BANKS, J. A. (2001): Cultural diversity and education. Foundations, curriculum, and teaching, 4.
- BENNETT, M. J. (1986): Towards ethnorelativism: A developmental model of intercultural sensitivity. In R.M. Paige (Ed.), *Cross-cultural orientation: New conceptualizations and applications* (pp. 27–70). New York: University Press of America.
- BENNETT, M. J. (1993b): Towards ethnorelativism: A developmental model of intercultural sensitivity. In R.M. Paige (Ed.), *Education for the intercultural experience* (pp. 21–71). Yarmouth, ME: Intercultural Press.
- BYRAM, M., & NICHOLS, A. (Eds.). (2001): *Developing intercultural competence in practice* (Vol. 1). Multilingual Matters.
- CHUNG, E. A., & KIM, D. (2012): Citizenship and marriage in a globalizing world: Multicultural families and monocultural nationality laws in Korea and Japan. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 19(1), 195-219.
- CUMMINGS, W. K., HAWKINS, J., & TATTO, M. T. (2001): The revival of values education in the Pacific Basin. *Values Education for Dynamic Societies: Individualism or Collectivism*. Hong Kong: Comparative Education Research Centre. The University of Hong Kong.
- CUMMINGS, W. K. (1998): What should be the future focus of values education in the Pacific Rim: View of educational élites from eleven countries. Unpublished working paper for the project “Building Bridges of Understanding and Belief in the Pacific Rim”, funded by the Pacific Basin Research Centre, Soka University of America.

- FEARNLEY-SANDER, M., MUIS, I., & GISTITUATI, N. (2004): Muslim Views of Citizenship in Indonesia during Democratisation (pp. 37-56). Springer Netherlands.
- FOLK, R. (1993): The making of global citizenship. *Global visions: Beyond the new world order*, 39.
- FRICKE, H. J., & GATHERCOLE, C. (2015): Monitoring Education for Global Citizenship: A Contribution to Debate.
- HAMMER, M. R., BENNETT, M. J., & WISEMAN, R. (2003): Measuring intercultural sensitivity: The intercultural development inventory. *International journal of intercultural relations*, 27(4), 421-443.
- JEON, W. T. (2000). Issues and problems of adaptation of North Korean defectors to South Korean society: an in-depth interview study with 32 defectors. *Yonsei Medical Journal*, 41(3), 362-371.
- KENNEDY, K. J., LEE, W. O., & GROSSMAN, D. L. (Eds.). (2012). Citizenship pedagogies in Asia and the Pacific (Vol. 28). Springer Science & Business Media
- KIM, H., & SOHN, B. H. (2014): Economic Integration vs. Conflicts in Northeast Asia-A Role of Confucianism. *Asian Social Science*, 10(13), p155. Korean Education Development Institute & Ministry of Education (2014): 2014 Brief Statistics on Korean Education, ISSN 2093-6982, Statistical Materials SM 2014-03-02
- LEE, K. S. (1998): Public sector reform in Korea. In the seminar proceedings prepared by the International Cooperation Committee of the National Congress for New Politics, Seoul, Korea.
- LEE, K. S. (1999): Public sector reform in Korea: Achievements and plans. In the seminar proceedings prepared by the Korean Association for Public Administration, Seoul, Korea.
- LEE, M., HALLINGER, P., & WALKER, A. (2012): Leadership challenges in international schools in the Asia Pacific region: evidence from programme implementation of the International
- LIANG, M. Y. (2010): Confucianism and the East Asian miracle. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(3), 206-234.
- LEE, W. O. (2004): Emerging concepts of citizenship in the Asian context (pp. 25-35). Springer Netherlands.
- LEE, W. O. (2004): Concepts and issues of Asian citizenship: Spirituality, harmony and individuality (pp. 277-288). Springer Netherlands.
- MOON, R. J., & KOO, J. W. (2011): Global citizenship and human rights: A longitudinal analysis of social studies and ethics textbooks in the Republic of Korea. *Comparative Education Review*, 55(4), 574-599.
- MOON, S. (2010). Multicultural and global citizenship in a transnational age: the case of South Korea. *International Journal of Multicultural Education*, 12(1).
- ROBINSON, C. (2010): North Korea: Migration patterns and prospects. *Nautilus Special Report*, 4.
- SCHATTLE, H. (2008): The practices of global citizenship. Rowman & Littlefield.
- SHILS, E. (1996): Reflections on civil society and civility in the Chinese intellectual tradition. *Confucian traditions in East Asian modernity*, 38-71.
- SPITZBERG, B. H. (2000): A model of intercultural communication competence. *Intercultural communication: A reader*, 9, 375-387.

- TING-TOOMEY, S., & KUROGI, A. (1998): Facework competence in intercultural conflict: An updated face-negotiation theory. *International journal of intercultural relations*, 22(2), 187-225.
- UNESCO, Division of Education for Peace and Sustainable Development (2013): Outcome document of the Technical Consultation on Global Citizenship Education Global Citizenship Education: An Emerging Perspective
- WEBER, M. (1993): The sociology of religion (Beacon Press)

In Korean

윤철경 외. (2010): 청소년의 글로벌 시티즌십 강화 방안 연구 관련 프로그램을 중심으로.

(한국청소년 정책 연구원)

YOON, C. K. et al. (2010) A Study on Supporting Global Citizenship of Korean Youth: Focus on Global and International programs. (National Youth Policy Institute)

전기택 외 (2013): 2012 전국 다문화가족 실태조사 연구 (여성가족부)

JEON, K, T et al. (2013) A Study on Nation Survey of Multicultural Families 2012 (Ministry of Gender Equity and Family)

PROFESIOGRAFÍA

Young-Hee Han

Graduate student at Waseda University (Japan). **Datos de contacto:** Email: hanyounghee102@fuji.waseda.jp

Fecha de recepción: 13 de agosto de 2016.

Fecha de aceptación: 3 de noviembre de 2016.

3



TRANSFORMING SERVICE LEARNING FOR GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION: MOVING FROM AFFECTIVE-MORAL TO SOCIAL-POLITICAL

*Transformando el aprendizaje servicio en la Educación
para la Ciudadanía Global: el paso de lo afectivo-moral
a lo socio-político*

Yulia Nesterova and Liz Jackson *

ABSTRACT

This paper seeks to elaborate an alternative, empowering model of service learning for GCE that helps students relate to one another in more just ways. Our model emphasizes the student/global citizen as an autonomous, political subject, shifting concern from the ‘affective-moral’ to the ‘social-political’, drawing on ideas of justice propagated by John Rawls. Three principles we use to reframe GCE are (1) minimization of self-interest from moral choices, (2) respect for diversity of views, legitimate conflict of interests, and right to decide, and (3) recognition of others as autonomous. Such a model can frame South-North and South-South transfer as alternatives to North-South models, and can be useful for enhancing service learning dimensions of national-level citizenship. The paper begins with an analysis of service learning for GCE and some of the opportunities and challenges found

* The University of Hong Kong (Hong Kong).

in commonly used North-South transfer models. After that, it discusses Rawls's ideas of justice and fair terms of cooperation for cross-cultural communication, and maps three principles for an alternative model for GCE. Each principle has educational implications, though each also poses new pedagogical challenges. The paper concludes with reflections on the kind of global citizen constructed and the implications of our model for students, their view of the world, and actions for social justice.

KEY WORDS: Global Citizenship Education, Service Learning, Intercultural Competence, John Rawls, Student Exchange

RESUMEN

Este artículo trata de elaborar un modelo alternativo y habilitador de aprendizaje-servicio para la educación para la ciudadanía global (EpCG) que ayude a los estudiantes a relacionarse entre sí de manera más justa. Nuestro modelo enfatiza al estudiante-ciudadano global como un sujeto político autónomo, cambiando la preocupación por lo “afectivo-moral” hacia lo “socio-político”, aprovechando las ideas de justicia propagadas por John Rawls. Tres principios que utilizamos para reformar la EpCG son: 1) minimizar el interés propio en las decisiones morales; 2) respetar la diversidad de opiniones, el legítimo conflicto de intereses y el derecho a decidir; y 3) el reconocimiento de los demás como sujetos autónomos. Este modelo puede estructurar los intercambios Sur-Norte y Sur-Sur como alternativas a los modelos Norte-Sur y también puede ser útil para mejorar las dimensiones de aprendizaje-servicio de la ciudadanía a nivel nacional. El trabajo comienza con un análisis del aprendizaje de servicio para la EpCG y algunas de las oportunidades y desafíos encontrados en modelos de transferencia Norte-Sur que se usan comunmente. Después de eso, se discuten las ideas de Rawls sobre la justicia y los términos justos de la cooperación para la comunicación intercultural, y se trazan tres principios para un modelo alternativo para la EpCG. Cada principio tiene implicaciones educativas, aunque cada uno también plantea nuevos desafíos pedagógicos. El trabajo concluye con reflexiones sobre el tipo de ciudadano global que resulta y las implicaciones de nuestro modelo para los estudiantes, su visión del mundo y acciones para la justicia social.

PALABRAS CLAVE: Educación para la Ciudadanía Global, Aprendizaje Servicio, Competencia Intercultural, John Rawls, Intercambio de Estudiantes.

1. INTRODUCTION

Globalization has created worldwide relations in which we are closely linked to distant communities and people (KRUGMAN AND FOOTE, 2011). Out of this

interconnectedness three images have emerged. Global consciousness requires us to recognize injustices that occur across the world. Global ethics prescribes the need to develop values that help us relate to others and build relationships in an ethical and respectful way on a worldwide stage. Global citizenship means that we want to and can act upon the knowledge and values to improve the world and the circumstances of others. Some scholars, such as Torres (e.g., 1998) and Nussbaum (2008), articulate global citizenship as a type of amendment to or extension of traditional models of nation-state citizenship and civic education, as the latter is a more practical way of understanding identity and the knowledge, values, and behaviors owed to others within a clearer type of social contract, which has been more directly entered into by consenting members in a liberal democratic society. In contrast, the concept of global citizenship, as well as global consciousness and global ethics that give foundation to the idea, are less dependent on the context of the nation-state, as nation-states may vary in their approaches to civic identity. Others go further, extending global citizenship as responsibility to connect to and protect the wider world – people, living organisms, and the environment beyond local communities (DOWER, 2003; KRUGMAN AND FOOTE, 2011; PASHBY, 2011; PIKE, 2008).

Service learning trips for students between Global North and Global South countries¹ have become a major strategy of GCE for preparing youth to live in harmony with diverse others, by learning about them and the challenges they face, while also lending a hand in their communities. While such programs may be mutually beneficial and educational for all involved in some cases, in others they have been critiqued for prioritizing the needs, interests, and perspectives of global northerners, as well as inappropriately focusing on morality. A focus on student affective and moral development rather than social justice issues can result in such experiences reinforcing global power imbalances and failing to effectively acknowledge and deconstruct inequalities in North-South relationships.

This paper elaborates an alternative model of goals for GCE to help students of diverse cultures find common ground and relate to one another in a just way in service learning. It reframes the ideal global citizen as an autonomous, political subject, shifting the focus from the affective-moral to the social-political. We draw on ideas of justice propagated by John Rawls in *A Theory of Justice* and *Fairness as Justice: A Restatement* to elaborate this alternative approach. The three principles we consider are: (1) minimization of self-interest from moral choices; (2) respect for diversity of views, legitimate conflict of interests and personal right to decide; and (3) recognition of persons as autonomous individuals.

¹ Global North is used here to refer to the European countries that used to have colonies in Africa, Latin America and Asia. The Global South refers to the former colonies.

The next section of the paper analyzes common North-South service learning approaches and their challenges. After that, the paper discusses Rawls's ideas and elaborates the three principles that can help reframe GCE for North-South as well as South-North and South-South exchanges, also briefly considering the implications of the principles for national-level citizenship and civic education more generally. Each principle has implications but each also poses new challenges to teachers and students. The paper concludes with reflections on the kind of global citizen conceived and other implications of the model for students, their view of the world, and actions for social justice.

2. SERVICE LEARNING FOR GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION: TRADITIONAL NORTH-SOUTH APPROACHES

As an extension of or alternative to traditional nation-state citizenship education, global citizenship education provides students with knowledge about the world beyond national borders and the injustices that people face globally. Ideally it helps students develop a set of moral values to want to participate in changing unjust circumstances, and equips them with skills to act to better the world, through national or international-level participation. As a way of deepening students' knowledge and understanding of the world and their place in it, study trips that include service learning between Global North and Global South countries have become a favored method of GCE. Service learning is often preferred as it takes education outside the classroom, and combines community service with learning that benefits both the providers of service and recipients of it (BARTLEET et al., 2016). In addition to reciprocity, Purmensky (2009) emphasizes that service learning can develop leadership skills, while Butin (2009) notes that respect, reciprocity, relevance, and reflection can occur among various people involved. Such trips are thus positioned as ideal for GCE as they entail intercultural exchanges that aim to prepare students to live in harmony with diverse others by learning about other cultures; building skills to negotiate, have dialogue, and reach consensus with others; and volunteering in communities to understand their challenges (ANDREOTTI and DE SOUZA, 2012; DOWER, 2003).

Such North-South service learning for GCE is thus increasingly employed today as residing in another culture, participating in collaborative projects, and making personal connections are important and valuable activities for developing empathy and a positive view of cultural pluralism (BENNET, 1993; VEUGELERS, 2011). However, North-South service learning that focuses on student affective and/or moral development primarily can entail problematic assumptions and practices in some cases. In particular, it may emphasize student morality to the neglect of the analysis of social, political, economic, and historical relations. The analysis of such relations and their influence on contemporary affairs and social injustice, however, should be key on the agenda of rebalancing global power dynamics (JOHNSTON et al., 2016). Additionally, the focus on student affective-moral

development in educational contexts reflects an emphasis on and prioritization of the needs, interests, and perspectives of those in the Global North over those in the Global South.

To develop students' morally and affectively, differences are often emphasized in North-South service learning for global citizenship. Often a deficiency model and social imaginary of development is relied on, that depicts global southerners as lacking material things and knowledge (JACKSON, 2014A). This imaginary can be reinforced, for example, by teachers in the Global North who, following strategies of development agencies, use and invoke shocking images and stories focused on poverty, helplessness, hunger, and chaos in the Global South when reflecting on service learning experiences and possibilities (PIKE, 2008). Such strategies may be used to intentionally or unwittingly facilitate a sense of guilt and shame in students and more generally invoke an emotional response to attract their attention to grave circumstances in Africa, etc. (OXFAM GB, 2006). Language used to teach students in the Global North about the *other* often contrasts developing with developed, and help and aid to the Global South with leadership and skills in the Global North, in a binary view of GCE.

As pointed out by Andreotti, Barker, and Newell-Jones (n/d), images and language construct a particular reality and mindset that divides and sets contexts in opposition to one another. The implications of using dramatic stories and pictures as well as specific words can be grave. Images and words are 'hugely influential in shaping our ideas about ourselves, other people and the wider world' (OXFAM GB, 2015, p. 13). They can create a divided world, of those who are marginalized and should be taken care of (southerners), and those who are to provide care (northerners). Jackson (2014b, p. 1070) notes that such a binary view may be intended as emotions such as compassion, sympathy, and pity are typically believed to be able to 'cause people to act righteously to aid others who are disadvantaged through no fault of their own.' Jackson (2014b, p. 1072) argues, however, that the belief that 'once an empathy gap is bridged, problems of structural nature can easily be solved' can be naïve. Even though such compassionate models of citizenship can ignite emotional concern and care, empathizing with others is not automatically appropriate or effective to bettering their lives. Such an approach can in contrast result in a prejudiced image of a disempowered other, who students from the Global North are unable to approach in a culturally appropriate way to establish a respectful communication platform.

Such service learning also tends to focus on the benefits to Global North students, wrongly assuming benefits to the Global South participants are assured in line with the deficiency view of development and aid. The self-improvement and self-interest aspects of GCE are prioritized in campaigns that encourage people in the Global North to engage in service learning in the Global South and/or to raise funds and/or awareness of problems faced. Relatedly, gaining more individual privilege and respect are two of the strongest motivators for youth to commit to acts of improving the lives of others, reflecting that

benefits to self are not just expected but sought out by participants in service learning for GCE (JACKSON and ADARLO, 2014). In contrast to the compassionate Good Samaritan model of service, Andreotti (2006) describes a training session for service learning for students traveling to an African country. In the session the students are asked to imagine a black-tie event at a ballroom where Nelson Mandela rewards one of them for helping people in Africa. The students are encouraged to envision what they wear, how they feel about what they have accomplished, and how they feel knowing everyone is waiting for them to speak. Self-interest rather than an orientation toward the other is illuminated here.

As Andreotti notes, the students involved did not find the visualizations problematic. Contrary to Andreotti's sense of unease, the students felt motivated by the possibility of improving their skills, such as leadership, and by feeling personal responsibility for 'changing or saving the world out there' (2006, p. 40). In such contexts students may be encouraged to believe naively that they are equipped with the right skills and knowledge backed by the right set of values and moral codes to be competent and effective in the Global South, due to deficiency, binary views of North and South. The idea promoted in such sessions is that you can take any person from the Global North, send them anywhere in Africa (or elsewhere in the Global South), and they will *a priori* have capabilities to take on the responsibility to fight poverty *for* the other, alleviate hunger *for* the other, and educate the undereducated other.

This tendency to assume cross-cultural deficiency, according to Jackson (2014a), precludes often sought-after Freirean praxis in service learning. Instead of enabling individuals and communities, youth volunteers further entrench inequalities and a sense of cultural superiority. Meanwhile, volunteer work carried out may not yield many positive results for the community supposedly being served. Describing experiences of youth volunteers in southern Africa, Jackson (2014a, p. 355) observes how projects were often inefficient due to volunteers' interpretations of the problems a community faces, that were based on assumptions of deficiency. Due to such an approach, that involves 'not just *not hearing* but also *not asking* effectively' what a community needs or wants, so-called gifts can symbolize inequitable power relations, rather than the cross-cultural good will intended.

These sorts of North-South service learning approaches and practices convey a message to students. Northerners are framed as generous givers and southerners as helpless receivers. According to this line of thinking, since privilege and wealth give northerners more opportunities to acquire skills and quality education, it is their moral duty to build communication platforms with southerners and provide them intellectual and material resources by volunteering in their countries. By implication southerners are portrayed as dependent, disempowered, and helpless, who live in poverty and want resources from the Global North. Southerners thus are available to those from the Global North to visit and

learn from, teach and help, and represent back home, because northerners can pay their way to the lives of global southerners. This message puts northerners in a position of power, as the driver in cooperation, while the other is disempowered (GALLWEY and WILGUS, 2013).

This approach to service learning for GCE lacks depth and reflexivity. Lack of depth means that there is no focus on unequal global power relations that have and do occur due to the history of colonialism and post-colonial realities. By ignoring history and placing it 'securely in the past' teachers suggest that it is over and there are no negative consequences to address (ANDREOTTI, 2006). This narrative suggests that historical dynamics do not affect 'the construction of the present situation' of a continued exploitation of the Global South through aid and trade in which the South often does not have a voice strong enough to oppose unequal relations and reclaim control over resources (ANDREOTTI, 2006; ANDREOTTI and DE SOUZA, 2012). Lack of engagement with historical dynamics and their implications precludes students from developing an ability to reflect on their positioning in relation to the other. The narrative that is transmitted focuses on the simplistic us/them binary where "us" is contra-distinct and defined in opposition to "them": we are wealthy, they are poor (TODD, 2009, p. 218). The discourse places northern students in the realm where they believe that the other is poor and disempowered because s/he lacks resources, services, markets, and education (ANDREOTTI, 2006, p. 45). Ignorance of the state of affairs casts blame upon the poor and justifies the mission to develop the distant help recipient (ANDREOTTI, 2006). As a result, there is little change in the perceptions of northerners about the other, little learning outside the box takes place, and engagement with diverse communities stays passive (MCCARTHY, 1996).

As pointed out by Veugelers (2011, p. 473), this pattern of GCE occurs due to teachers' choice to opt for a moral conception of citizenship education that is not as sensitive and challenging to implement in the classroom as compared with a historically based social-political version of citizenship. As defined by Veugelers (2011, p. 473), moral GCE is based primarily on 'sharing, taking responsibility for each other and preventing exclusion,' without systematically engaging historical dynamics or political analysis in discussions and interactions. Social-political citizenship, on the other hand, aims to develop critical student attitudes towards unequal power relations, change this imbalance, and instill understanding of socioeconomic differences. The social-political has greater potential to address the past and its implications in the present, which tends to be overlooked in the moral (and affective) approach. Teachers may believe that moral GCE is an important stage for students and, after having internalized moral values, students will be more able to analyze and act on political relations (VEUGELERS, 2011). Yet practical examples given here problematize the assumption of a linear process from affective-moral to social-political in concrete circumstances.

Global consciousness developed in the classroom should not simply be based on knowledge of injustices that happen across the world today. Students should be able to connect them to past and present unjust social, political, economic, and cultural dynamics. Global ethics should not focus on relating to the other in a moral and affective way, but on learning to see the other as an equal human being, with their own agency and value. Consequently, global citizenship should mean that students learn how to respectfully and ethically establish a space where people of different cultural backgrounds meet together to make changes that are beneficial and sustainable for all parties on their own terms. Rawls's theory of justice provides principles to frame an alternative type of service learning for GCE.

3. RAWLS'S PRINCIPLES OF JUSTICE: AN ALTERNATIVE MODEL OF GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION

A social-political platform where students of diverse cultural backgrounds can meet and learn to cooperate with each other in just relations can draw on the ideal of justice as fairness developed by Rawls. With this ideal Rawls offers a practical formula to establish fair terms of cooperation between people who accept each other as autonomous and equal individuals with capacities to choose their own ends and live according to their own conceptions of the good. Rawls's formula includes developing a social contract of cooperation where every person and their knowledge and contribution can be treated equally and respectfully. The contract acknowledges the needs and interests of everyone, as it is entered into from the 'original position', wherein decisions are made using the 'veil of ignorance' among participants imagining themselves in the worst or least advantaged position in the context of the contract designed (RAWLS, 1999). Using the original position can help ensure participants' impartial contributions to envisioning fair cooperation among diverse community members. Rawls elaborates that the social contract must be entered voluntarily, with every participant recognizing all others as free beings who will act upon the reasonable rules imposed on the group. The contract aims to protect all participants' rights, liberties, and opportunities.

The strength of Rawls's theory for cross-cultural cooperation is that he acknowledges that we should agree to disagree as our conceptions of the good differ. This can enable effective cooperation particularly when people from two different cultures must learn and work together, whose moral beliefs, basic desires, everyday needs, and/or overall understandings of the world may differ fundamentally. The framework and principles established are relatively minimal. However, they provide a safe model for cooperation in a cross-cultural environment. The principles also provide a resolution to the challenge of North-South transferal GCE approaches wherein the affective-moral aspects of global citizenship and needs, interests, and perspectives of global northerners are prioritized. These principles can thus help build an alternative framing of service learning for GCE.

Figure 1. The 3 principles for an alternative model of GCE and how they address the critique.

Transforming the critique of GCE		
Typical Approach to GCE	Rawls' Principles	Alternative Approach to GCE
1. Enriching <i>our</i> understanding of the world on <i>our</i> terms	P1: Minimization of self-interest from moral choices	1. Acknowledging interests, needs, and perspectives of the other
2. Helping the poor in the global South by volunteering		2. Understanding southerners do not need saving by peers from the North; contemplating benefits interaction can (or cannot) bring
3. Developing tolerance towards difference		3. Appreciating difference as a source of learning and building just relationships; learning how power relations influence decisions and thoughts
4. Using material advantage to enter communities for own benefits (respect/recognition)		4. Understanding that advantage does not make the other available; where advantage comes from
1. Learning about the other	P2: Diversity of views, legitimate conflict of interests, and right to decide	1. Building knowledge(s) with the other
2. Teaching our skills and knowledge to develop the other		2. Understanding that our skills and knowledge are partial and the Other also has skills, knowledge
3. Building relationships based on tolerance and harmony		3. Cooperating based on difference, not harmony and tolerance
4. Leading the structuring of contact, projects, goals, rules		4. Understanding that northerners should not exploit position to shape discourse and rules of cooperation
1. Positioning selves as moral participants of dialogue, treating others as disadvantaged recipients of skills and help	P3: Acceptance of autonomous individuals	1. Understanding northerners should not treat the Other in a moralizing way; realize the importance of respect, how development patterns influence societies, and how the Global North contributes to disadvantage
2. Students accept a pattern of development and relate to the other as disempowered victims		2. Students create space for cooperation under rules that are fair and regard all as autonomous, with different but equally valuable conceptions of the good

3.1. Principle one: Self-interest should be minimized from moral choices

This principle (P1) is based on the idea that ‘each participant’s rational advantage, or good’ should be considered when developing conditions for just cooperation (RAWLS, 2001, p. 6). That means that those with power should not be tempted to ‘exploit social and natural circumstances to their own advantage’ (RAWLS, 1999, p. 136). Speaking about North-South relationships, those with more power derived from colonial history and development patterns should be cognizant of their historical positioning in relation to people in the Global South who they try to build connections with. In the context of the classroom, this principle is more directed to teachers, who should understand that communication between students of different cultural backgrounds is not carried out for northerners to acquire knowledge *about* the other or develop tolerance towards difference or skills to live in a globalized world. It is instead about learning how to engage in respectful dialogue recognizing how we are differently positioned in global power relations that impact our decisions, thought processes, actions, and achievements.

In typical service learning under a North-South GCE model, the interests of northern students are prioritized. Parents of students from the Global North often believe it is their children's right to go to the Global South to learn *about* it and people living there because they provide financial resources (GALLWEY AND WILGUS, 2013). Under P1 teachers, parents, and students have to consider what advantages this interaction can bring to the disadvantaged. In the context of the classroom this will require an honest discussion of the following questions:

- What advantages do we have? Should our advantages give us more rights? How do others see our advantages?
- Are there benefits of interactions for people in the Global South country? If so, what are they, as seen by those in the Global South?

As discussed in the previous section, in North-South models of service learning students tend to go to the Global South with an ideal to help others while also helping themselves to achieve recognition and success. Under P1, northern volunteers would be encouraged to reconsider taking advantage of their interaction with the other to reach their own goals, while risking exploiting the so-called receiver of such help. More questions that should be asked are:

- Whose interests are represented in the structuring of service learning experiences?
- Who is empowered? Who is disempowered? Who is being empowered?
- Who benefits? Who loses? What are the implications?

A challenge for implementing P1 educationally is that it is rarely easy to step back and reconsider one's own position in relation to others. It is difficult when one's positioning in global relations is rooted in historical and economic dynamics that are typically ignored by teachers, as these are sensitive and complex topics to engage with young people. Ensuring the curriculum aims more generally to facilitate students understanding historical and political complexity is therefore necessary to utilize P1 to enable more productive North-South and South-North (and South-South) exchanges. Addressing the question of why some groups are advantaged over others can be complicated. Failing to examine the history of North-South relations in their problematic details can bring students back to the belief that there are the educated, skilled, and capable, and those who are not. However, learning about and more directly facing the issues of historical oppression and colonial exploitation will help students learn about their own society and community and cultural, and develop their abilities to recognize and productively understand historical trauma that can prevent honest and genuine communication with others.

3.2. Principle two: Diversity of views, legitimate conflict of interests, and right to decide

Rawls argues in *A Theory of Justice* (1999, p. 189) that different people have ‘separate interests which may conflict.’ Therefore, they should develop a set of rules and procedures to regulate their conduct that everyone can ‘reasonably accept’ because the set is regarded by all as fair, reciprocal, and appropriate (RAWLS, 2001, p. 6). The prerequisite to engaging in this process is for students from both Global North and Global South as equal persons which, according to Rawls (2011, pp. 21, 23) means:

- a) They understand that every person in the group has ‘the moral power to have a conception of the good,’ that is, they are able ‘to form, to revise, and rationally to pursue a conception of the good’; and
- b) They understand that everyone is ‘entitled to make claims on their institutions so as to advance their conception of the good’. Thus students should be able to impact schools and school structures if and when students believe they are not being treated fairly.

In the case of North-South service learning for GCE wherein northerners go to the Global South, students inevitably learn about their own privileges in relation to people they visit. Yet in aiming to feel good or better about themselves and better their own environments, they may take advantage of peers in the Global South. Under P2, northerners could still travel to engage with peers in another culture; however, that engagement would be reframed to be of a more equitable nature. Northerners would understand that intercultural cooperation is not to learn *about* the other; it is about sharing and learning to construct meanings and knowledge together, with every person having space to contribute *no matter* how differing their opinions, values, and perspectives are. The questions that should be asked under P2 are:

- Do others want to interact with us, and how do they see such interaction?
- What do we want to learn about others and what do others want to learn about us? Do they want to learn about us?
- How do we learn? How do they learn?
- How should we react and continue our cooperation if our views and perspectives are too different?

In typical North-South service learning it is often suggested that southerners do not possess required knowledge, skills, and values to develop economy, political system, health care, education and institutions. Under P2 students from the Global North can understand in contrast that their skills and knowledge may not be needed because others have a clear understanding of what they want and see as best for their communities, and what needs to

be done to make changes that will *work* in that context. Teachers and students in the Global North can also be helped to understand that *their* knowledge is partial, and that through honest interaction they can learn *from* and *with* the other rather than merely ‘educate’ from their views.

As Jackson observes, not all dialogue that is formally intended to serve disadvantaged members of a group can be mutually beneficial, particularly as benefits within *de facto* structures may be more readily and clearly perceived by more advantaged participants, who may, on the other hand, focus so much on learning from disadvantaged others that they remain in the position of differentially receiving benefits (2008). Additionally, northerners often initiate North-South interactions that ultimately come to fruition, and thus end up, seemingly incidentally, taking a leadership position in structuring these activities. In such circumstances exchange gives northerners power to shape the discourse and rules of cooperation that may disregard needs and interests of the other.

However, we should not give up on exchange, even if inequalities may be reinforced in such contexts. As noted in the previous section, personal connections can be important and valuable in developing empathy, understanding, and appreciation for pluralism. Meanwhile, educators and students should be made aware prior to engagements across communities that the views, perspectives, and interests of peoples in different cultures often reasonably diverge, and that they must therefore actively and critically strive in every intercultural interaction to build and rebuilt (and tear down, deconstruct and reconstruct as necessary) an environment where differences can be better understood, accepted, and respected in the future. In contrast, North-South oriented GCE approaches often fail if they are focused on such values as harmony, consensus, and universal moral code (ANDREOTTI, 2006; PASHBY, 2011; PIKE, 2008; TODD, 2009). In these contexts, educators can reinforce the idea that since diverse peoples have different interests and aspirations, universal harmony may be an overly idealistic, and inappropriately exclusive and divisive, goal to reach for. Instead, pluralistic difference can be recognized as a good based in valuing principles of respect for others.

Instead of learning about the other and teaching them what one thinks they need to know and do, parties should engage in an open and honest dialogue about what all know, what some parties do not know but perhaps should know, and how they should come to know it. Such a dialogue can be uncomfortable as it requires students and teachers to reflect systematically and critically on the knowledge they possess is and how they came to have it. It implies that all parties should reflect on what can be problematic about their perspectives and values and what should and could be un-learned. Here students and teachers should understand the promise and potential of trying to construct knowledge(s) and meanings with others, by integrating differing perspectives and values, despite how clashing they may seem to be.

3.3. Principle three: Recognition of others as autonomous individuals

Rawls (1999) believed a society must not socialize and acculturate a student to become a certain kind of individual. The third, and most important, principle therefore requires letting students develop and agree upon their own models and strategies of intercultural relationships in cooperation with peers from other cultures and countries. This principle gives some clear possibilities for revising conceptions of service learning for GCE.

Rawls's model of 'the veil of ignorance' can be used as a framework. The veil of ignorance can help students to analyze what is fundamentally unfair about their own societies and various types of possible cross-cultural and international interaction. It can encourage students to imagine what sort of cooperation would be just and fair in an overseas study trip. They could develop more just moral codes and rules for entering into agreement with the other from the original position. An original position could help them imagine being born in different socioeconomic and historical circumstances and help them approach a hypothetical agreement with people of a different culture and value system recognizing how they have lesser bargaining advantage (RAWLS, 2001, p. 16). What sort of interpersonal relationships would they like to have, had they been in the place of the other? What sort of environments would be safe for them to learn, express themselves, and practice freedoms, while not depriving others from enjoying the same privileges?

Educators can also apply P3 to consider the pedagogy they use more broadly for service learning and GCE, including activities that take place before and/or after possible exchange experiences. If we consider the cases of North-South service learning for GCE given earlier, the problematic language and images often used may seem trivial compared to other elements. However, they can have a strong influence on students because images and words help constitute people's mental realities. Under P3, would teachers in the Global North use shocking photographs of disaster or descriptions of southerners as needing help and expertise of northerners, because they have no abilities to achieve the same level of development, left on their own? The likely answer is no, as such images are not ethical from the perspective of the other, as they fail to show the other in a realistically representative and critical picture and context. Such images are seen from the original position as inhumane, as they depict southerners as victims who lack power and responsibility, their agency usurped and rights absent (DAHL, 2009). Teachers therefore can consider this pedagogy from the most disadvantaged perspective, imagining themselves in a position of a starving child. Would they really want someone's pity? Would they want to be seen as lacking inner force or capacity? Would they want to be treated with a paternalistic attitude? Would they want to be seen as disturbing, for being in such circumstances due to systemic inequalities? Would they want someone to act on their behalf without taking into consideration their wants, interests, and abilities? The answers to these questions may not be easy to consider or answer, but this complexity can help

teachers reflect on how using victimizing representations of differences and deficiency may not appropriate pedagogy for GCE.

To enable students to be autonomous they must be provided with responsibility and empowerment to act. Personal responsibility and empowerment were features of typical North-South GCE discussed in the previous section; however the direction of personal and group development is understood differently in relation to P3. Pike (2008) discovered that youth in Canada feel powerless to influence and effect changes in the areas that affect them. If students are autonomous, feeling responsibility for themselves to build something special and unique with others, they can shift from being responsive citizens who are told what to feel and think and how to engage, to being proactive citizens who have capabilities to construct alternative models of inclusive environments. Autonomous individuals feel that they have power to explore who they and others are, what defines them and others around them, what diverse others want and how interests and perspectives can be integrated, to name a few possibilities of autonomous inquiry. Additionally, autonomy can help students have a deeper conversation with others about what is going on in the world across communities and how events interact. Rawls (2001, p. 9) argues youth should develop an 'effective sense of justice, that is, one that enables them to understand and apply the publicly recognized principles of justice, and to act accordingly'. In this context this would mean that students develop comprehension of principles of justice and act upon shared ideals. Under P3 they do not act under rules *taught* to them. They create rules, values, and moral codes with *respected* others.

Through honest interactions with students of other backgrounds, the problematic aspects of common approaches to GCE – in particular, little reflection on past colonial history - can also be addressed. Under P3 open and honest conversations can help students learn about current problems and how they are connected to and influenced by colonialism and post-colonial developments. Understanding the implications will help students see the world in its complexity, something that GCE utilizing North-South service learning with typically short and surface immersion does not enable students to do effectively.

3.4. Broader implications for global and national-level citizenship education

While this paper has focused on the case of North-South service learning in GCE to illustrate how Rawls's principles can inform a reconstructed model, the analysis here has implications for other forms of service learning as well as for national-level civic education. In relation to the former, we envision that South-North and South-South forms of service learning for GCE can also be positively impacted by incorporating Rawls's principles. In relation to South-North service learning, Rawls's principles give strong justification, firstly, to consider how exchanges can be more equitable so that students and educators from the Global South may also visit the Global North. It may surprise students in the Global North

to note how and why students from the Global South could benefit from their travels (GALLWEY AND WILGUS, 2013, MACKENZIE, ENSLIN AND HEDGE, 2016); such possibilities invite critical questions that help students appreciate each other's positions and views across lines of difference. Considering how trips across locations would be structured according to the diverse preferences of different participants also can help students appreciate the more broad benefits pluralism can provide for them in developing their distinctive views of the good life. Likewise, South-South (and North-North) service learning for GCE can help students to appreciate the true complexity and diversity of the human experience, appreciating that north and south are not monoliths. Such alternative approaches to service learning for GCE should be considered and explored in more depth in future scholarship, as they provide distinctive opportunities to help students appreciate the world around them.

Finally, though this paper has focused primarily on GCE, as it is often seen as an extension of national-level citizenship we can also critically inquire into the implications of using Rawls's three principles in relation to local, national, and regional levels in civic education. As mentioned previously, service learning can take place within and outside national borders, so there is little reason to ignore the potential of this alternative model to augment service learning in the aid of national citizenship education. Students within a country or society (or even smaller community) are not all alike. Students should learn within civic education at any level to see the political reasons for inequality within society, justifying an approach that emphasizes the importance of minimizing self-interest from personal decision making, respecting diverse others in their community as people with their own views and self-interests, and recognizing others as fellow, ideally autonomous agents, who must develop their own sense of agency and empowerment at the local, national, and global levels. Work to broaden the use of these principles for understanding GCE and service learning within national contexts can help further develop civic education more generally.

4. CONCLUSION

Drawing on Rawls's theorization of justice and fairness, three principles can help teachers to educate for global citizens using service learning: minimization of self-interest from moral choices; respect for diversity of views, legitimate conflict of interests and right to decide; and recognition of autonomous individuals. Based on the principles, citizenship can be understood as a social-political concept, not only as affective-moral. If GCE from a moral perspective entails developing empathy and sympathy, the social-political citizen is more reflexive, proactive, and autonomous. He or she is not someone who *tolerates* the other and their differing worldviews because it is a moral thing to do. He or she sees that others have 'claims to liberty and equality,' and 'struggles to establish and secure [his/her] views and meanings,' just as he or she does (TODD, 2009, P. 218).

In this context, systems of social cooperation and worldviews must be acknowledged as diverse but worth initial equal recognition (TAYLOR, 1994). This does not mean that we uncritically accept and agree with knowledge, perspectives, and worldviews of others (TODD, 2009, p. 226). However, 'it does require a sustained openness to listen to other perspectives and to counter and respond. It requires treating each other as legitimate adversaries who are engaged in debate and struggle over meaning within a set of contesting norms and competing perspectives' (VAN POECK AND VANDENABEELE, 2012, p. 543). It requires a global citizen who minimizes self-interest from social interactions, accepts legitimacy of the other, acts respectfully when engaged in intercultural dialogue and projects, and is able to reflect on his/her actions and their implications. This approach can lead us to positively recognize the potential benefits of pluralism for greater peace and social justice, to enable opportunities to create an alternative system of justice that is truly *for all*.

Such an approach may bewilder and disorient students. Instead of providing them with a fixed set of knowledge and values, they are asked to act autonomously. Additionally, because it shifts the focus from the teacher to the student, employing alternative approaches to learning to engage and relate to others should be employed. However, making GCE for service learning more flexible, inclusive, and dynamic can make students appreciate complexities and uncertainties, and, as a result, develop a more critical and well-informed desire to create an alternative system.

REFERENCES

- ANDREOTTI, V. (2006): Soft versus Critical Global Citizenship Education. *Policy & Practice: A Development Education Review*, 3, pp. 40-51.
- ANDREOTTI, V., BARKER, L., & NEWELL-JONES K. (n/d): *Critical Literacy in Global Citizenship Education: Professional Development Resource Pack*. Centre for the Study of Social and Global Justice. Retrieved March 18, 2012 from <http://www.osdemethodology.org.uk>
- ANDREOTTI, V., & DE SOUZA, L. M. (2012): Introduction: (Towards) Global Citizenship Education 'Otherwise'. In V. Andreotti & L. M. de Souza (Eds.), *Postcolonial Perspectives on Global Citizenship Education* (pp. 1-6). New York: Routledge.
- BARTLEET, B. L., BENNETT, D., POWER, A., & SUNDERLAND, N. (2016): Arts-Based Service Learning with Australian First Peoples: Concepts and Considerations. In B. L. Bartleet, D. Bennett, A. Power & N. Sunderland (Eds.), *Engaging First Peoples in Arts-Based Service Learning: Towards Respectful and Mutually Beneficial Educational Practices* (pp. 3-14). Switzerland: Springer International Publishing.
- BUTIN, D. W. (2003): Of What Use is It? Multiple Conceptualizations of Service-learning in Education. *Teachers College Record*, 105(9), 1674-1692.

- DAHL, G. (2009): Sociology and Beyond: Agency, Victimization and the Ethics of Writing. *Asian Journal of Social Science*, 37, pp. 391-407.
- DOWER, N. (2003): *An Introduction to Global Citizenship*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- MACKENZIE, A., ENSLIN, P. & HEDGE, N. (2016): Education for Global Citizenship in Scotland: Reciprocal Partnership or Politics of Benevolence? *International Journal of Educational Research*, 77, pp. 128-135.
- GALLWEY, S.K., & WILGUS, G. (2013): Equitable Partnerships for Mutual Learning or Perpetuator of North–South Power Imbalances? Ireland–South Africa School Links. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 44(4), pp. 522-544. doi: 10.1080/03057925.2013.798178
- JACKSON, L. (2008): Dialogic Pedagogy for Social Justice: A Critical Examination. *Studies in Philosophy and Education*, 27(2), pp. 137-148.
- JACKSON, L. (2014a): They don't not Want Babies: Globalizing Philosophy of Education and the Social Imaginary of International Development. In C. Mayo (Ed.). *Philosophy of Education 2013*. Urbana, IL: Philosophy of Education Society.
- JACKSON, L. (2014b): 'Won't Somebody Think of the Children?' Emotions, child poverty, and post-humanitarian possibilities for social justice education. *Educational Philosophy and Theory*, 46(9), pp. 1069-1081. doi:10.1080/00131857.2014.931430
- JACKSON, L. & ADARLO, G. (2014): Bridging Cultures Through Unpaid Labor: U.S. Volunteer Teachers' Experiences in China's Yunnan Province. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(5), pp. 2330-2352. doi: 10.1007/s11266-014-9519-1.
- JOHNSTON, M., BENNETT, D., MASON, B., & THOMSON, C. (2016): Finding Common Ground: Combining Participatory Action Research and Critical Service-Learning to Guide and Manage Projects with Aboriginal Communities. In B. L. Bartleet, D. Bennett, A. Power, & N. Sunderland (Eds.), *Engaging First Peoples in Arts-Based Service Learning: Towards Respectful and Mutually Beneficial Educational Practices* (pp. 51-70). Switzerland: Springer International Publishing.
- KROGMAN, N., & FOOTE, L. (2011): Global Citizenship and the Environment: Embracing Life in all its Forms. In L. Shultz & A. Abdi (Eds.), *Global Citizenship Education in Post-Secondary Institutions: Theories, Practices, Policies* (pp. 108-119). New York: Peter Lang.
- MCCARTHY, A. M. (1996): One-Time and Short-Term Service-Learning Experiences. In B. Jacoby (Ed.), *Service-Learning in Higher Education: Concepts and Practices* (pp. 113-134). San Francisco: Jossey Bass.
- OXFAM GB. (2006): *Global Citizenship Guide: Teaching Controversial Issues*. Retrieved from <http://www.oxfam.org.uk/education/global-citizenship/global-citizenship-guides>
- OXFAM GB. (2015): *Global Citizenship in the Classroom: A Guide for Teachers*. Retrieved from <http://www.oxfam.org.uk/education/global-citizenship/global-citizenship-guides>
- NUSSBAUM, M. C. (2008): Patriotism and Cosmopolitanism. In T. Brookes (Ed.), *The Global Justice Reader*. London: Blackwell.

- PASHBY, K. (2011): Questions for Global Citizenship Education in the Context of the 'New Imperialism': For Whom? By Whom? In V. Andreotti & L. M. de Souza (Eds.), *Postcolonial Perspectives on Global Citizenship Education* (pp. 27-46). New York: Routledge.
- PIKE, G. (2008): Reconstructing the Legend: Educating for Global Citizenship. In A. Abdi & L. Schultz (Eds.) *Educating for Human Rights and Global Citizenship*. New York: New York University Press.
- PURMENSKEY, K. L. (2009): *Service-Learning for Diverse Communities: Critical Pedagogy and Mentoring English Language Learners*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- RAWLS, J. (1999): *A Theory of Justice* (rev.ed.). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- RAWLS, J. (2001): *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- TODD, S. (2009): Living in a Dissonant World: Toward an Agonistic Cosmopolitics for Education. *Studies in Philosophy and Education*, 29(2), pp. 213-227. doi:10.1007/s11217-009-9171-1
- TORRES, C. A. (1998): *Democracy, Education and Multiculturalism: Dilemmas of Citizenship in a Global World*. Landham: Rowman & Littlefield.
- VAN POECK, K., & VANDENABEELE, J. (2012): Learning From Sustainable Development: Education in the Light of Public Issues. *Environmental Education Research*, 18(2), pp. 541-552.
- VEUGELERS, W. (2011): The Moral and the Political in Global Citizenship: Appreciating Differences in Education. *Globalization, Societies and Education*, 9(3-4), pp. 473-485. doi:10.1080/14767724.2011.605329

PROFESIOGRAFÍA

Yulia Nesterova

PhD candidate in Education at The University of Hong Kong. **Datos de contacto:**
E-mail: yulia.s.nesterova@gmail.com

Liz Jackson

Assistant Professor, Faculty of Education, Division of Policy, Administration and Social Sciences Education. **Datos de contacto:** Runme Shaw Building 421, Pokfulam Road, Hong Kong E-mail: lizj@hku.hk

Fecha de recepción: 7 de agosto de 2016.

Fecha de aceptación: 22 de diciembre de 2016.

4



**¿POLÍTICA EDUCATIVA
SUPRANACIONAL O EDUCACIÓN
SUPRANACIONAL? EL DEBATE SOBRE EL
OBJETO DE ESTUDIO DE UN ÁREA
EMERGENTE DE CONOCIMIENTO**

*Supranational Education Policy or Supranational
Education? A Discussion on the Object of an Emerging
Area of Knowledge*

María Matarranz* y Teresa Pérez Roldán**

RESUMEN

Con este artículo se pretende explicar los orígenes y nacimiento de la Política Educativa Supranacional como campo emergente del saber pedagógico. Para ello, se exponen fenómenos contemporáneos tales como los avances tecnológicos, los cambios sociales o la proliferación exponencial de Organismos Internacionales, poniendo especial atención en la globalización. Elementos que han impulsado la aparición de esta disciplina, así como nuevas formas de gobernabilidad y poder, términos a los que también trataremos de realizar una aproximación. Todo ello, desencadenará en un debate sobre el origen y la delimitación conceptual de un nuevo término que trata de emanciparse y acotar las

* Universidad Pontificia de Comillas (España).

** Universidad Autónoma de Madrid (España).

dimensiones del anterior, además de adaptarse a las nuevas condiciones de gobernabilidad global. Nos referimos a la Educación Supranacional. Así pues, proponemos que este nuevo campo tenga como objeto de estudio poderes blandos e indirectos que actúan al margen de las políticas supranacionales explícitas y de manera no consensuada, a pesar de tener un impacto contundente y relevante en la construcción de la realidad educativa actual. Este incipiente campo de investigación, nace con la necesidad de estudio de las nuevas realidades culturales y sociales, que han incorporado en su propia identidad y cultura movimientos o tendencias globales. Asimismo, se trata de señalar las implicaciones de este ámbito en el concepto de Ciudadanía Mundial y la Educación para el Desarrollo.

PALABRAS CLAVE: Política Educativa Supranacional, Educación Supranacional, Política Educativa, Globalización, Organismos Internacionales, Ciudadanía Mundial, Educación para el Desarrollo.

ABSTRACT

This article aims to explain the origins and birth of the Supranational Education Policy as an emerging area within the pedagogical science. In order to do this, we'll review and discuss contemporary phenomena such as technological advances, social changes and the exponential proliferation of International Organizations, with special emphasis on the globalization process. Those elements have contributed to the growth of Supranational Policy of Education, in addition to new forms of governance and power. The former concepts will be covered in this article. Considering everything mentioned, we will face the origin and conceptual delimitation of a new term that we label Supranational Education. This new field tries to emancipate from Supranational Policy of Education narrowing its scope in the current scenario of global governance. Therefore, this incipient area aims to study soft powers that act outside the explicit Supranational Policy and without consensus, despite of the fact they have a strong and significant impact on the construction of the current educational reality. This emerging field of research, born with the need to study new cultural and social realities, which have incorporated and naturalized in their identity global educational movements and trends. Likewise, it is also noted the implications of this area on the concepts of Global Citizenship and Education for Development..

KEY WORDS: Supranational Policies of Education, Supranational Education, Policies of Education, Globalization, International Organizations, Global Citizenship, Development Education.

1. INTRODUCCIÓN

En pleno siglo XXI, vivimos una revolución global. En las últimas décadas se han sucedido una serie avances científicos, tecnológicos y sociales que han afectado a todas las esferas del ser humano, produciéndose cambios y transformaciones en las formas de vida, de relacionarse y de entenderse (COLUCCI-GRAY y GRAY, 2014).

Estas transformaciones se han materializado en la globalización, este término hace referencia a la integración de las economías y sociedades a través de flujos de información, ideas, tecnologías, bienes, servicios, capitales, finanzas y personas. La globalización ha hecho la vida económica más competitiva y más exigente y es en este contexto en el que se desarrollan las personas y las sociedades (KUMAR y PARVEEN, 2013).

Podríamos decir que el fenómeno que más impacto tiene en nuestro debate es la globalización, que incluye dentro de sí los avances de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, así como los cambios sociales y culturales. Estas novedades han afectado a nuestra identidad, sentido de la vida, y relaciones con los demás, de tal manera que estos procesos sociales y culturales de cambio han repercutido también directamente en las ciencias sociales (LÓPEZ, 2008).

Este proceso de mundialización ha impactado en todas las áreas de la sociedad, la educación como parte esencial de la sociedad ha sido uno de los ámbitos en los que el proceso de globalización ha impactado significativamente. Un claro ejemplo de ello es la proliferación de Organismos Internacionales con implicación cada vez más intensa en acciones de carácter educativo, lo cual va promoviendo una sutil pero perceptible armonización en las formas de entender las grandes cuestiones que afectan a la política educativa. Cabe señalar también, como ejemplo del impacto de la globalización en la esfera de la educación, el incremento de la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, que da lugar al intercambio de conocimientos y al “trasvase de ideas y prácticas pedagógicas que va permeabilizando todos los países y deriva poco a poco en grandes corrientes educativas que se extienden cada vez con más rapidez” (VALLE, 2012).

Así, un aspecto clave consecuencia de la globalización es el surgimiento de nuevas corrientes culturales y educativas, y la apertura hacia conceptos políticos supranacionales dirigidos hacia la construcción de un proyecto común y una sociedad mundial (LÓPEZ, 2008). Las políticas que emanan de Organismos Internacionales y Supranacionales son cada vez acogidas con mayor disposición a nivel nacional, construyendo poco a poco una realidad compartida que traspasa las fronteras nacionales.

Las características planteadas por el fenómeno de la globalización no pueden ser estudiadas utilizando únicamente enfoques tradicionales de las ciencias sociales, de ahí la

necesidad generar debates continuos que ayuden en la renovación de los procesos y métodos de investigación científica. Fruto de ello, resulta innegable asumir que este contexto ha dibujado nuevos escenarios políticos y educativos sobre los que se han ido construyendo y fundamentando las bases de una nueva disciplina científica y académica: la *Política Educativa Supranacional*

Sin embargo, la construcción y delimitación de esta nueva disciplina es aún un proceso inacabado, lo cual ha dado lugar a nuevos focos de interés de campo de conocimiento que han impulsado la introducción de un nuevo término que trata de reflejar de una manera más “holística” (Valle, 2013) el objeto de estudio de esta nueva disciplina: la *Educación Supranacional*.

2. LA COMPLEJIDAD DE LA POLÍTICA

Las ciencias sociales intentan describir y explicar distintos aspectos del orden actual y del orden futuro (HELD AND MCGREW, 2000), y lo hacen a través de las palabras, es por eso que “toda creación teórica está ligada finalmente a la capacidad de combinar palabras de manera precisa” (WOLTON, 2004). Encontramos aquí la primera justificación teórica que manifiesta la necesidad de reflexión crítica entorno a la *Política Educativa Supranacional* y *Educación Supranacional*... ¿Nace la *Educación Supranacional* como un término más preciso ante un objeto de estudio sutilmente diferente a la Política Educativa Supranacional? Paremos a analizar el término de la discordia, aquel que marca las diferencias entre ambos conceptos y no sólo a simple vista: Política.

Este polémico término puede considerarse el origen de la desviación de ambos campos de saber. Vamos a tratar de fundamentar esta afirmación a través de dos elementos complejos sobre los que se construye el término política: por un lado su dualidad, por otro lado el impacto de la “*política blanda*” (*soft policy*) en las políticas internacionales y supranacionales.

2.1. La dualidad del término

El mayor obstáculo epistemológico de esta palabra lo representa su polisemia o dualidad, dado que bajo el mismo término se definen dos procesos:

Por un lado la política está ligada a las acciones y decisiones que una Institución pone en marcha, en un contexto y unas circunstancias determinadas. Esto es, la legislación en sus distintas vertientes. Así bien, la LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa) y los distintos Reales Decretos y Órdenes que la desarrollan, son ejemplos claros que representarían este sentido del concepto.

Por otro lado, el término política también encuentra un significado en el estudio de las acciones y los resultados de dichas acciones, es decir, conocimiento y análisis de las políticas mismas, lo que podríamos denominar meta-política. Refiere a conflictos, acciones que responden a ideologías concretas y a los conflictos que generan. Aparece el sistema de valores que sustenta esas acciones. Estos componentes describen las funciones que tiene la educación y analiza y valora si las acciones (leyes) puestas en marcha están bien o no lo están.

La lengua anglosajona utiliza dos palabras distintas *policy* y *politics* para hacer referencia a la dualidad del término latino. *Policy* para referirse a la toma de decisiones y acuerdos, y *politics* para referirse al estudio de esas acciones y sus resultados.

Para englobar ambos significados en una definición completa del término política tomamos como referencia la propuesta del profesor Michael Sodaro (2006):

“La política es el proceso por el que las comunidades persiguen objetivos colectivos y abordan sus conflictos en el marco de una estructura de reglas, procedimientos e instituciones, con el objetivo de alcanzar soluciones y adoptar decisiones aplicables por la autoridad estatal (en sus diferentes niveles político-administrativos) al conjunto de la sociedad...La política se ocupa de cómo organizan las personas sus comunidades con el propósito de tratar colectivamente a los problemas a los que se enfrentan” (2006, pp. 1-2).

Tras explorar el concepto y las limitaciones del término política, y antes de adentrarnos en la evolución de la *Política Educativa Supranacional*, vemos imprescindible detenernos en el campo de la *Política de la Educación*, el cual, se ha consolidado como nueva ciencia del saber muy recientemente. De tal manera que actualmente aún presenta una falta de claridad conceptual y objeto de estudio (PUELLES, 2000). Teniendo en cuenta esto, proponemos una definición de Política Educativa que englobe ambos sentidos del término -ya vistos- y añada el componente educativo.

Así bien, entendemos que la Política Educativa es el proceso en el cual se ponen en marcha decisiones y acciones en materia educativa; estas tienen su origen en un diagnóstico y una detección de necesidades reales y se orientan a dar respuesta a dichas necesidades, así como a la consecución de unos logros o unos objetivos concretos, en un contexto y unas circunstancias determinadas.

Para que la Política Educativa adquiera pleno sentido en su significado hemos de incluir en su definición el seguimiento a la puesta en marcha de dichas decisiones, que garantice la correcta aplicación de las mismas, así como una evaluación que permita conocer si las acciones puestas en marcha realmente dan respuesta a las necesidades detectadas *a priori* y si se orientan de manera adecuada al logro de los objetivos establecidos. Y (no por estar en último lugar menos importante) un análisis del impacto de dichas políticas en los sistemas educativos.

Entenderemos por Política Educativa, en el presente trabajo, todas aquellas acciones en materia educativa, bien planteadas como propuestas, bien llevadas a cabo, tanto desde Organismos Internacionales como desde gobiernos nacionales.

A pesar de haber examinado y presentado la compleja y polisémica definición de la política, este concepto se encuentra con diversas dificultades para hacer frente a la realidad actual. Como adelantábamos al comienzo del presente trabajo, nuevas formas de poder y gobierno han ido ganando fuerza e influencia al margen de la política, es decir, sin haber sido tratadas en colectivo, consensuadas, ni necesariamente persiguiendo objetivos comunes a la mayoría de la sociedad. De tal manera que, a pesar de su dualidad la acotación del término política presenta algunas limitaciones, las cuales podrían ser una de las principales causas de la emergencia de la *Educación Supranacional*.

2.2. Más allá de la política

Es una realidad conocida por todos, que el fenómeno de la globalización ha impactado en el día a día de todos nosotros, cuestionando incluso la existencia de fronteras nacionales y acercando aquello que antes era prácticamente inaccesible (información, personas, países, etc.). En consecuencia, nuestras formas de relacionarnos, dialogar y tomar decisiones también se han modificado, es decir, nuestra forma de ver y hacer política ha cambiado.

Así pues, cabe detenerse en un elemento que puede explicar el impulso que ha tomado la *Educación Supranacional* al margen de la Política, como concepto tradicional. Nos referimos al *soft power* o *poder blando* y su posible impacto en la configuración de políticas internacionales y supranacionales (TRUNKOS, 2013). Asimismo, antes de profundizar en la exploración del concepto *soft power* o *poder blando*, es necesario aclarar las diferencias conceptuales entre dicho concepto y la *ley blanda* o *soft law*. A su vez, para comprender el término *ley blanda* o *soft law* resulta imprescindible abordar el término *ley dura* o *hard law*.

En términos estrictos, entendemos por *ley dura* o *hard law* aquella norma establecida cuyos contenidos son jurídicamente vinculantes, y por tanto obliga a los gobiernos nacionales a cumplirlas. Por su parte la *ley blanda* o *soft law* no tiene unos contenidos jurídicamente vinculantes. Podemos considerar entonces que las declaraciones, informes o recomendaciones de los Organismos Internacionales son un ejemplo de *ley blanda*, dado que por lo general no obligan a su cumplimiento a ningún país. Es importante resaltar que, a pesar de no depender de la autoridad de un Estado, estas *leyes blandas* pasan, por lo general, un proceso de participación, consenso y toma de decisiones, como resultado de un diálogo entre diferentes agentes, lo que le otorga una cierta fuente de legitimidad (PADILLA, 2014).

Por otro lado, el término *poder blando* o *soft power* es acuñado por primera vez por Joseph Nye en 1990, y es definido como “la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas” (2004, p. 128). El *poder blando* configura e impone suavemente una realidad de actos y voluntades intangibles, que circulan, en nuestro caso transnacionalmente, y se interiorizan en el individuo y en la sociedad (GARIBAY, 2005).

“Poder blando designa la capacidad para un actor “A” de influir en un actor “B” para que éste adopte el punto de vista del actor “A” por la vía de medios culturales y/o ideológicos. Dicho concepto conlleva recursos basados en el atractivo y la seducción encarnados por el modelo cultural del actor “A”. Se trata de un poder que se basa en el atractivo que se puede ejercer a partir de la cultura y su imagen, de los valores políticos que se comparten y en la política exterior que se define por la forma en la que se actúa en el contexto internacional.” (LEYLAVERGNE, J., Y PARRA, A., 2009, P. 186)

Cabe destacar, como puede verse en la tabla 1 que, en el caso del poder blando, no existe ningún proceso explícito o consensuado de construcción y ejecución de políticas.

Tabla 1. Ley Dura, Ley Blanda y Poder Blando

	Jurídicamente vinculante	Consensuada
<i>Ley Dura</i> o <i>Hard Law</i>	SI	SI
<i>Ley Blanda</i> o <i>Soft Law</i>	NO	SI
<i>Poder Blando</i> o <i>Soft Power</i>	NO	NO

*Fuente: Elaboración propia

Trasladado a nuestro debate, podríamos decir que la influencia del poder blando sería (entre otras) una de las razones instigadoras del origen de la *Educación Supranacional*, ya que, inmersos en una realidad cada vez más globalizada y compartida, los Estados tienden a seguir e interiorizar en su cultura las recomendaciones de Organismos Supranacionales, ya que, cuando estas políticas supranacionales son vistas como legítimas a ojos de los demás Estados, el poder blando se realza, así como su impacto en las políticas nacionales (NYE, 2004 AND TRUNKOS, 2013). Por tanto, este poder blando, nos muestra una “segunda cara del poder” (NYE, 1990), que de nuevo pone en entredicho las limitaciones del propio término de política en la realidad educativa actual, ya que no se realiza de forma consensuada y el ciudadano no tiene opción de ejercer su derecho de forma activa.

En esta línea, hay autores, que también señalan la creación de nuevos mecanismos de gobernación adaptado a este mundo globalizado y desde la perspectiva neoliberal actual (ROSE, 1996). De tal manera que, se señalan directamente a las evaluaciones internacionales como uno de estos nuevos instrumentos de poder (LUNDGREN, 2013). Algunos, llegan incluso a afirmar que los sistemas de evaluación educativa internacionales

son en realidad productores de esta cultura global, y no consecuencia de la misma (SOBE, 2015).

En cualquier caso, son necesarias nuevas investigaciones que se centren en el estudio de estas cuestiones que van más allá de las formas tradicionales de política y poder, y son ya realidades. La Educación Supranacional podría ser el nuevo campo que enmarque a todas ellas.

3. POLÍTICA EDUCATIVA SUPRANACIONAL

Para contextualizar el nacimiento y desarrollo de esta joven disciplina, debemos retroceder en el tiempo a finales de la Segunda Guerra Mundial, donde encontramos los orígenes del concepto de supranacionalidad.

Tras la devastación de esta guerra, se ve necesaria la creación de acuerdos para evitar nuevos conflictos de igual envergadura, y reconstruir el paisaje en ruinas que ha dejado esta guerra. Dando lugar al surgimiento de Organismos Internacionales y Supranacionales, los cuales adquieren una capacidad de decisión superior a la de los propios países que forman parte de ellos. El concepto “supranacional”, aparece por primera vez con el Tratado internacional que funda la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), predecesora de la actual Unión Europea (VALLE, 2006).

La delimitación del concepto “supranacional” y su naturaleza jurídica y política, fue objeto de debate por distintos expertos, incluidos los padres fundadores del CECA, desde el nacimiento de aquella primera “Comunidad Europea”. Como expone Encarna Hernández (2009) “algunos ven en ella una categoría jurídica *sui generis*, otros el resultado de la voluntad política dentro de una fase de evolución de las relaciones internacionales y, más aún, una mera técnica de carácter administrativo, sin valor político, pero que, por encima de todo, define un conjunto de características que imprimen a las Comunidades Europeas un carácter original que las distingue definitivamente del resto de organizaciones internacionales”¹.

Es decir, en esta nueva conformación cada Estado miembro deposita parte de la propia soberanía al grupo, sobreponiendo los acuerdos y decisiones que se toman dentro del Organismo, al marco político y legal del propio Estado. Se establece entonces una diferencia clave con los anteriores Organismos Internacionales, donde los miembros mantenían intacta su soberanía y participaban (o no) de forma voluntaria en los acuerdos y propuestas que se tomaban. De tal manera que, a partir de este momento emerge un nuevo concepto “supranacionalidad”, que va a ir ampliándose progresivamente hasta llegar al ámbito de la educación.

¹ <https://encarnahernandez.wordpress.com/category/articulos/supranacionalidad/>

Consiguientemente, precedida por la introducción de este nuevo concepto e impulsada por tres fenómenos contemporáneos: la globalización, la movilidad y el crecimiento exponencial de Organizaciones Internacionales, emerge *la Política Educativa Supranacional*.

Es evidente que en las últimas décadas numerosos Organismos Internacionales han entrado en el terreno educativo (RAMÍREZ y MATARRANZ, 2015), así el objeto de estudio de la *Política Educativa Supranacional* son las políticas educativas que nacen en el seno de dichos Organismos Internacionales, entendiendo por políticas educativas “cualquier acción en materia educativa, o de enseñanza o formación, que se ponga en marcha desde estos organismos, o bien cualquier propuesta que surja desde ellos como recomendación de carácter global para la educación, la enseñanza o la formación” (VALLE, 2012). Que permeabilizan en los países y en consecuencia se materializan en políticas educativas nacionales, las cuales inevitablemente tienen un impacto en los sistemas educativos de los países.

Siendo este el objeto de estudio más amplio, cabe señalar que la concreción de la *Política Educativa Supranacional* puede tener distintas orientaciones (VALLE, 2013) tal y como vemos en la tabla 2, todas ellas arrojarán luz a dichas políticas desde prismas diferentes.

Tabla 2. Ámbitos de estudio de la Política Educativa Supranacional y ejemplos aplicados.

Ámbitos de estudio de la PES	Ejemplos aplicados
Descripción e interpretación de acciones educativas puestas en marcha por Organismos Internacionales.	Descripción e interpretación del <i>Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA)</i> puesto en marcha por la <i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)</i> .
Estudio e interpretación de recomendaciones, programas, planes de acción... Propuestos desde Organismos Internacionales.	Estudio e interpretación, de la Recomendación realizada por la Unión Europea sobre Competencias Clave para el Aprendizaje Permanente.
Análisis comparado de las políticas de Organismos Internacionales.	Estudio comparado de las políticas educativas de UNESCO y OCDE.
Estudio de la repercusión y el impacto de las propuestas de Organismos Internacionales en los sistemas educativos nacionales.	Estudio, en países concretos, de la puesta en marcha del Plan Bolonia en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior.

*Fuente: Elaboración propia.

4. EDUCACIÓN SUPRANACIONAL, UN NUEVO TÉRMINO EN CONSTRUCCIÓN

Así pues, ya ha comenzado introducirse un nuevo término, que bajo la denominación de *Educación Supranacional*, pretende dar un paso más y acotar el concepto de *Política Educativa Supranacional*. A continuación se presenta una breve revisión bibliográfica donde se observa esta bifurcación de caminos entre ambos conceptos.

Autores como Valle (2013), modifican su discurso variando sutilmente el término *Política Educativa Supranacional* a la que, desde una perspectiva más holística, se refiere como *Educación Supranacional*. Es decir, pretende emancipar la *Política Educativa Supranacional*, que pasa a denominarse sencillamente *Educación Supranacional*, de la *Política Educativa*, otorgando un mayor peso epistemológico a lo supranacional y educativo. Manteniendo así una misma unidad más evolucionada y definida, pero en definitiva bajo un solo concepto.

Otros autores comienzan a establecer diferencias que van un poco más allá de la unidad entre ambos conceptos, Fernández Represas (2015), se refiere a la *Política Educativa Supranacional* como marco general, y a la *Educación Supranacional* como enfoque. Estableciendo dos términos muy relacionados entre sí pero distintos el uno del otro. De tal manera que, la *Educación Supranacional* emerge como nuevo campo de conocimiento cuyo objeto de estudio son las políticas educativas en un mundo globalizado.

Otro ejemplo, de esta diferenciación es la realizada por Roger Dale (2005), quién señala en uno de sus artículos la existencia de distintas fuerzas que tratan conscientemente de desarrollar “nuevas ‘formas’ supranacionales de educación”. No es simplemente una evolución de un término, sino una emancipación de un nuevo saber pedagógico aún en construcción.

La propia UNESCO (2013), como Organismo Internacional, también propone una *Educación para la Ciudadanía Mundial*, proyecto en el cual no se explicita el término *Educación Supranacional*, pero si se aboga por una formación que desencadene una nueva realidad global, en la que se inserten ciudadanos que compartan aspectos clave de su identidad y cultura. Ciudadanos mundiales que participen activamente en la sociedad y asuman funciones y tareas comunitarias, tanto a nivel local como global, de forma que su participación constituya un aporte en la búsqueda y construcción de un mundo más justo, pacífico, tolerante, inclusivo, seguro y sostenible, en definitiva de un mundo mejor para todos.

Otro ejemplo es la creación de la *Supranational Education Library*², en el marco del Grupo de Investigación sobre *Políticas Educativas Supranacionales* de Universidad Autónoma de Madrid (GIPES³). Desde esta biblioteca se define a la Educación Supranacional como: “aquellas grandes orientaciones (principalmente políticas) que se constituyen como marcos compartidos por un conjunto de países en materia de educación y formación”. De tal forma que, de nuevo se señala útilmente una bifurcación en el camino de construcción de la *Política Educativa Supranacional*, que señala una nueva dirección hacia la *Educación Supranacional*.

² Sitio web de la *Supranational Education Library* <http://www.sel-gipes.com/presentacioacuten.html>

³ Sitio web de GIPES <http://www.gipes-uam.com/>

Veíamos en el anterior epígrafe que la *Política Educativa Supranacional* se ocupa de las políticas educativas globales emanadas de los distintos Organismos Internacionales; esto es el estudio de acciones en materia educativa que se pongan en marcha desde estos organismos o bien cualquier propuesta que surja desde ellos como recomendación de carácter global para la educación, la enseñanza o la formación. Si damos un paso más allá de esas políticas, pero influido por estas, resulta innegable reconocer el surgimiento de nuevas tendencias y modelos globales, las corrientes educativas de las que hablaba Pedro Roselló (1978) y que podrían apuntar a la existencia de un “meta-modelo”, de carácter supranacional al ser influido por las recomendaciones y directrices educativas que emanan de organismos internacionales (VALLE y MARTÍNEZ, 2010).

Estas tendencias, que en su día fueron *Políticas Educativas Supranacionales*, evolucionan hasta introducirse en la propia cultura o concepción educativa compartida por la mayor parte de los países. Un ejemplo de ello es el *Derecho a la Educación*, incluido en la Declaración de los Derechos Humanos en 1948 adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Hoy en día, el derecho a la educación, más allá de una política, es una realidad compartida por la mayor parte de los países. Por lo tanto sería objeto de estudio de la *Educación Supranacional* al ir más allá de la limitación política.

Otro ejemplo más reciente, es el aportado por Valle y Martínez (2010) en su artículo: *La dirección de centros escolares en Europa en perspectiva comparada ¿De los modelos tradicionales a un “meta-modelo” supranacional?* En el cual apunta al surgimiento de un nuevo “meta-modelo” supranacional de dirección de centros escolares en Europa.

La propuesta de Educación para la ciudadanía mundial de la UNESCO (2013), ya mencionada, será posiblemente otro de los objetos de estudio de la *Educación Supranacional*, llegando más allá de las políticas y configurándose como realidad a nivel global.

Estas referencias recién citadas pueden considerarse las primeras pistas que muestran la bifurcación en dos caminos distintos por parte de la *Política Educativa Supranacional* y la *Educación Supranacional*. Aunque aún no se encuentre una delimitación precisa entre ambas disciplinas, y no exista una claridad conceptual de ambos conceptos.

Detectamos, en consecuencia, la existencia de dos vías para la *Educación Supranacional*. Una vía donde determinadas Políticas Educativas Supranacionales, fruto de una real y efectiva permeabilización en los países, se convierten poco a poco en tendencias o corrientes educativa que trascienden las leyes y las acciones, desviándose del camino de

las Políticas Educativas, hacia la ruta de la Educación Supranacional. Metafóricamente hablando, este sería el desvío “lento” (tal y como vemos en la tabla 3).

Pero existe además una “vía rápida” donde rescatamos uno de los conceptos ya introducidos en el presente trabajo: el “poder blando” y su influencia en la construcción de identidades y espacios educativos compartidos a nivel supranacional, a través de mecanismos tácitos de sugestión, atracción o presión, y no sirviéndose de los procesos e instrumentos políticos. Un ejemplo de esta vía rápida es el instrumento de evaluación internacional PISA y su rápida influencia en prácticamente todos los países que participan en ella, así como en los elementos que configuran sus sistemas educativos: desde la legitimación de la LOMCE (FERNÁNDEZ REPRESAS, 2015), hasta el sentimiento generalizado de derrota educativa por los malos resultados en los rankings (LENDOIRO, 2014).

A continuación, presentamos la tabla 3 que pretende facilitar la comprensión de las dos vías posibles dentro de la aparición de la Educación Supranacional.

Tabla 3. Ámbitos de estudio de la Educación Supranacional y ejemplos aplicados.

	Ámbitos de estudio de la ES	Ejemplos aplicados
Vía lenta	Corrientes educativas globales cuyo origen data de políticas educativas de Organismos Internacionales que se extienden progresivamente a nivel geopolítico.	Derecho a la educación como tendencia educativa, propuesta por las Naciones Unidas.
Vía rápida	Impacto que acciones educativas puestas en marcha por distintos Organismos Internacionales tienen a nivel nacional e internacional.	Los rankings educativos a nivel nacional e internacional como fruto de evaluaciones externas a los sistemas educativos nacionales, y que influyen en las políticas de los sistemas educativos nacionales en pos de un buen posicionamiento en dichos rankings.

*Fuente: Elaboración propia

Finalmente, creemos importante señalar que ambas vías, a pesar de presentar puestas en marcha diferentes, convergen en una característica clave: la ausencia de la participación de la sociedad en este proceso y la falta de consenso en la toma de decisiones. Es decir, ambos procesos se encuentran al margen de la política, ya que, no se trata de forma colectiva con representación de los ciudadanos, sino que se impone a la sociedad, ya sea por el paso del tiempo como por fuerzas ajenas a la política. De tal manera que, el derecho de los ciudadanos a participar activamente en la construcción de la realidad podría verse amenazado, aspecto sobre el que nos detendremos en el siguiente epígrafe.

5. EDUCACIÓN SUPRANACIONAL PARA LA CIUDADANÍA MUNDIAL

Tal y como hemos tratado de recoger en el presente trabajo, tanto la *Política Educativa Supranacional* como la *Educación Supranacional* constituyen campos del saber pedagógico muy recientes y aún en construcción, que requieren para su avance y desarrollo de un debate y una reflexión, empezando por su delimitación conceptual y la definición de su objeto de estudio. Si bien, desde nuestro punto de vista, y tras este análisis parcial de la evolución de estos ámbitos, nos decantamos por prever una evolución separada de ambos conceptos manteniendo una relación muy estrecha entre ellos, y en ocasiones con fronteras difusas entre ambos conceptos.

Por un lado, la *Política Educativa Supranacional* tendrá como objeto de estudio a los Organismos Internacionales (UNESCO, OCDE, Banco Mundial, etc.) y las distintas acciones que en el seno de estos organismos se desarrollan sobre cuestiones educativas, así como su permeabilización e impacto en los sistemas educativos nacionales y sociedades donde se inscriben. Este es claramente “un amplio campo de estudio para la *Política Educativa Supranacional*, aún no muy explorado pero que sin duda será, en el futuro, nada desdeñable” (EGIDO, RUIZ y VALLE, 2013, P. 3).

Por otro lado, el incipiente objeto de estudio de la *Educación Supranacional*, podría encargarse de Políticas Educativas Supranacionales que se han convertido en tendencias globales, introduciéndose en la propia cultura de los países así como en la perspectiva o concepción educativa que comparten dichos países, pero que tiene como componente añadido una permeabilización algo más mordaz.

Este objeto de estudio creemos que va más allá de las políticas internacionales que emanan de organismos o instituciones concretas. Como señalábamos en otros puntos, también es imprescindible la investigación y estudio de los nuevos mecanismos de gobernabilidad y poder, desde su sentido, hasta su forma e impacto (SOBE, 2015). Creemos que deben incluirse en el campo de Educación Comparada porque, no son políticas explícitas, pero sí poderes blandos e indirectos que impactan de forma contundente en las concepciones y son en parte, el origen de esta ciencia y realidad construida socialmente.

Recordemos que la *Política Educativa* es una disciplina reciente, del mismo modo que la *Educación Política Supranacional* derivada de esta, también es un campo del saber muy joven. Así pues, la mayoría de las acciones, resultados y estudios de las políticas educativas que han emanado de organismos internacionales, no han tenido tiempo de integrarse en el ADN de los distintos sistemas educativos nacionales de manera global. De tal forma que, la *Educación Supranacional* como área emergente del saber que parte de la *Política Educativa Supranacional*, es una disciplina aún en construcción y cuyo objeto de

estudio es aún incipiente. Sin embargo, la esencia y naturaleza del concepto, difiere de su predecesor.

Como hemos señalado desde el comienzo de este trabajo, vivimos en un momento único en la historia en el que se han sucedido y se siguen sucediendo cambios drásticos y avances en distintos ámbitos (científicos, tecnológicos, sociales, etc). Como resultado, podríamos decir que vivimos en un Mundo cada vez más globalizado, en el que cada vez se comparte y se construye la realidad entre más personas, pueblos y naciones. Este fenómeno ha empujado a la introducción de un nuevo concepto: la ciudadanía mundial. Este término es complejo, y son muchos los autores que han tratado de definirlo desde distintos puntos de vista como es el caso de Nussbaum (1999), Falk (1999) o Held (1997). Para nuestro trabajo hemos decidido enmarcar este concepto desde los aportes realizados por la UNESCO (2013):

“La educación para la ciudadanía mundial apunta a empoderar a los educandos en aras a que participen y asuman funciones –tanto a nivel local como global– en la resolución de desafíos internacionales, y que se involucren haciendo un aporte proactivo en la búsqueda de un mundo más justo, pacífico, tolerante, inclusivo, seguro y sostenible” (2013, p. 3).

Esta definición se enfrenta a los riesgos del campo de la Educación Supranacional, es decir, a aquellos poderes y fuerzas que hemos descrito a lo largo del trabajo, los cuales surgen e impactan en la realidad global al margen de la política y sin la participación ni consenso ciudadano. A través de la educación para la ciudadanía mundial, no sólo se busca la formación de una ciudadanía crítica y activa que comparta valores como el de la justicia, la paz, la tolerancia y el respeto, sino que además adquiera aquellas habilidades y conocimientos necesarios para la participación política, tanto a nivel local como supranacional dadas las condiciones actuales de organización social y política. De tal forma que, si queremos educar *para* la participación y la democracia, ha de hacerse en estas mismas circunstancias (BOLÍVAR, 2016). Es decir, empoderando al ciudadano y haciéndole consciente y participativo de la gestión y política educativa.

Así pues, deben destaparse aquellos poderes que están ejerciéndose al margen de la democracia, esto solo puede hacerse a través de un campo de conocimiento nuevo que nos permita investigar sobre este ámbito, como es el caso de la Educación Supranacional. Vemos pues como este nuevo campo es urgente e imprescindible. Tanto para entender la complejidad de nuestro presente, como para construir un futuro más consciente y justo entre todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDERÓN, N. (2013): Instituciones Supranacionales. Historia Mundial Contemporánea 07L. Recuperado el 1 de noviembre del 2015 de: <http://historia07l.blogspot.com.es/2013/03/instituciones-supranacionales.html>
- COLUCCI-GRAY, L., AND GRAY, D. (2014): One Planet Residency: Perspectives on Globalisation and Education. *Sisyphus-Journal of Education*, 2 (3), pp. 7-12.
- DALE, R. (2005): Globalisation, knowledge economy and comparative education. *Comparative education*, 41(2), pp. 117-149.
- EGIDO, I., RUIZ, G. Y VALLE, J.M. (2013): Política Educativa Supranacional: Fundamentos y métodos. *Journal of Supranational Policies of Education (JOSPOE)*, 1, pp. 3-6.
- FALK, R. (1999): Global civil society: Perspectives, initiatives, movements. *Oxford Development Studies*, 26(1), pp. 99-110.
- F. REPRESAS, N. (2015): Política Educativa de la UNESCO: Reflexiones Desde un modelo de análisis supranacional. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 67(2), pp. 101-115.
- GARIBAY, H. C. (2005): Foucault y el poder. (México: Ediciones Coyoacán).
- HELD, D. (1997): La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita. (Barcelona: Paidós).
- HELD, D. AND MCGREW, A. (2000): The great globalization debate: an introduction. *The Global Transformation Reader*. (Cambridge: Polity Press).
- HERNÁNDEZ, E. (2009): La supranacionalidad: el elemento sui generis de la integración europea. *MÁS EUROPA: Actualidad política europea e internacional*. Recuperado el 1 de noviembre del 2015 de: <https://encarnahernandez.wordpress.com/category/articulos/supranacionalidad/>
- KUMAR, I.A. AND PARVEEN, S. (2013): Teacher Education in the Age of Globalization, *Research Journal of Educational Sciences*, 1(1), pp. 8-12.
- LÓPEZ, A. (2008): Retos metodológicos de la educación comparada en la sociedad global. *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 5(1), p. 4.
- LUNDGREN, U. P. (2013): Pisa como instrumento político: la historia detrás de la creación del programa Pisa. *Revista de currículo y formación del profesorado*, 17 (2), pp. 15-29.
- NYE, J. S. (1990): Bound to lead: The changing nature of American power. (New York: Basic Books).
- NYE, J. S. (2004): Soft power: The means to success in world politics. (New Hampshire: Public Affairs).
- NUSSBAUM, M. (1999): Los Límites del Patriotismo. Identidad, Pertenencia y Ciudadanía Mundial. (Barcelona: Paidós).

- PADILLA, A. (2014): Principios de responsabilidad social empresarial en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista de derecho*, 1, pp. 51-82.
- PUELLES BENÍTEZ, M. (2000): Política y Educación: cien años de historia. *Revista de educación*, pp. 7-36.
- RAMÍREZ, E. AND MATARRANZ, M. (2015): Igualdad de género en educación. El caso de la Unión Europea. *Journal of Supranational Policies of Education*, 3, pp. 114-136.
- ROSE, N. (1996): Governing “advanced” liberal democracies. *The anthropology of the state: A reader*, pp. 144-162.
- SOBE, N.W. (2015): All that is global is not world culture: accountability systems and educational apparatuses. *Globalisation, Societies and Education*, 13 (1), pp. 135-148.
- SODARO, M. J. (2006): Política y Ciencia Política. Una introducción. Madrid: Mc Graw-Hill.
- SUPRANATIONAL EDUCATION LIBRARY (S.F.): Recuperado el 1 de noviembre del 2015 de: <http://www.sel-gipes.com/presentacioacuten.html>
- TRUNKOS, J. (2013): What is Soft Power Capability and How Does It Impact Foreign Policy? PhD Student-prospectus proposal University of South Carolina. Accessed March, 17.
- UNESCO (2013): Documento final de la consulta técnica sobre educación para la ciudadanía mundial. Educación para la ciudadanía mundial: una perspectiva emergente. Seúl 9 y 10 de septiembre de 2013.
- VALLE, J. M. (2006): La Unión Europea y su política educativa. (Madrid: CIDE. Ministerio de Educación y Ciencia)
- VALLE, J. M. (2012): La Política Educativa Supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, pp. 109-144.
- VALLE, J. M. (2013): Supranational Education: a new field of knowledge to adress educational policies in a global world. *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, pp. 7-30.
- VALLE, J. M., & MARTÍNEZ, C. A. (2010): La dirección de centros escolares en Europa en perspectiva comparada ¿De los modelos tradicionales a un “meta-modelo” supranacional?. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 1. Pp. 55-68.
- Woldton, D. (2004): La otra globalización. Los desafíos de la cohabitación cultural global. (Barcelona: Gedisa).

PROFESIOGRAFÍA***María Matarranz***

Doctoranda en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Neuropsicología y Educación y Licenciada en Pedagogía por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido técnico de Calidad en la Universidad Antonio de Nebrija (UNNE). Actualmente es profesora en la Universidad Pontificia de Comillas (UPCO). **Datos de contacto:** E-mail: matarranzm@gmail.com

Teresa Pérez Roldán

Estudiante de postgrado en el Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES) de la Universidad Autónoma de Madrid. **Datos de contacto:** E-mail: perezroldanteresa@hotmail.es

Fecha de recepción: 28 de julio de 2016.

Fecha de aceptación: 31 de diciembre de 2016.

5



**CITIZENSHIP AND CONVIVENCIA
EDUCATION IN CONTEXTS OF
VIOLENCE: TRANSNATIONAL
CHALLENGES TO PEACEBUILDING
EDUCATION IN MEXICAN SCHOOLS**

*Educación ciudadana y convivencia en contextos de
violencia: desafíos transnacionales a la construcción de
paz en escuelas de México*

Diego Nieto and Kathy Bickmore *

ABSTRACT

Education for sustainable peacebuilding citizenship requires opportunities to examine and democratically handle social conflicts. In this light, this paper examines teachers' understandings of social conflicts, and their reported implemented curriculum, based on a series of focus group workshops with 5-6 teachers in each of three schools in marginalized, violent neighborhoods in one Mexican city. Teachers identified a variety of conflicts affecting their students, including direct violence (domestic/gendered, gangs, bullying) and structural conflicts (emigration, pollution, drug trafficking, unemployment, labor exploitation). These conflicts' transnational dimensions were generally not

* University of Toronto (Canadá).

acknowledged. We argue that the imaginaries of conflict and democratic action shaping participants' teaching practices are influenced by neoliberal discourses of citizenship—detached from transnational social structural dynamics, with causal explanations and solution alternatives limited to individual values choices. Such a narrow, security-oriented approach to citizenship and convivencia education would function to govern marginalized populations more than to enhance democratic agency. We highlight some promising instances of dialogue and collective action lessons addressing equity through conflict issues, as windows of possibility for development of democratic peacebuilding agency in the face of pervasive transnational social conflicts and violence.

KEY WORDS: Citizenship Education, Global Education, Social Problems, Peace Education.

RESUMEN

La educación para la ciudadanía y la construcción de paz sostenible implica oportunidades de estudiar y tramitar conflictos sociales de manera democrática. El presente artículo examina las comprensiones que diferentes docentes tienen sobre los conflictos sociales que afectan a sus estudiantes y el currículo implementado por ellos en relación a la convivencia y la ciudadanía. Se sustenta en una serie de grupos focales con grupos de 5-6 maestros en tres escuelas ubicadas en barrios marginados afectados por la violencia de una ciudad en México. Los participantes identificaron una variedad de conflictos relevantes, desde formas de violencia directa (doméstica/de género, pandillas, bullying) hasta conflictos estructurales (emigración, contaminación, tráfico de drogas, desempleo, explotación laboral) que afectan a sus estudiantes. En general, las dimensiones transnacionales de estos conflictos fueron ignoradas por los maestros. Argumentamos que las comprensiones sobre estos conflictos y los imaginarios de agencia democrática presentes en las prácticas de enseñanza de los participantes se encuentran influenciados por discursos neoliberales sobre la ciudadanía. Éstos limitan las explicaciones y alternativas de solución de los conflictos sociales a decisiones individuales, separándolas de las dinámicas sociales estructurales y transnacionales que los enmarcan. Este enfoque restringido de la educación ciudadana y la convivencia, orientado hacia la promoción de la seguridad, funcionaría más como forma de gobierno de poblaciones marginadas que para potenciar las capacidades de agencia democrática. Destacamos, en contraste, algunos ejemplos prometedores de lecciones donde estos maestros, orientados por el diálogo y la acción colectiva, buscan objetivos de equidad mediante el abordaje de asuntos conflictivos. Tales ejemplos representan ventanas de posibilidad para el desarrollo de formas de enseñanza democrática para la construcción de paz, que dan cuenta de las complejas formas de violencia contemporánea incluyendo su escala transnacional.

PALABRAS CLAVE: Educación Ciudadana, Educación Global, Conflicto Social, Educación para la Paz.

1. INTRODUCTION

In Latin America, as elsewhere, citizenship education programming is promoted as a measure to overcome weak social capital, disaffection, and disengagement of the population from democratic institutions and collective action to resolve public issues—political cultures seen as threatening social stability and contributing to escalated violence (COX et al., 2005). Contemporary scholars argue that addressing such challenges requires a broadened, *democratic* citizenship education approach. This entails democratic pedagogies concerned not merely with transmission of knowledge, values, and master nationalist narratives, but also with building skills and action capacity for handling globalized social conflicts, through dialogic interaction among teachers, texts and students. Further, such democratic citizenship education demands alignment with students’ cultural contexts and lived experiences, to enhance youth’s access to understanding and opportunities for engaging in meaningful civic activity (CARRETERO et al., 2016). While curricular reforms in Latin America have attempted to move in this direction, few studies have inquired about how practicing teachers understand or implement democratic civic action approaches, or on how they incorporate students’ experiences and lived concerns around conflict issues in their learning activities (COX et al., 2014; REIMERS, 2007).

We assume that education for engaged democratic citizenship and sustainable peacebuilding requires that students have opportunities to examine, discuss and take action upon the transnational-structural dimensions of lived social conflicts (BICKMORE, 2014a; DAVIES, 2008). Often, citizenship curricula renders global dimensions of conflicts and citizenship virtually invisible. This constitutes a type of ‘global citizenship education:’ an imaginary about local communities’ and citizens’ relationships with transnational forces and with decision-making around globalized problems. Critical decolonial approaches to global citizenship education have argued, resisting ethnocentrism and global hegemony demands questioning ahistorical and depoliticized representations of locally felt, transnationally structured problems with powerful roots in the global North. Andreotti (2015) sustains that, “education should help people in the task of learning to ‘go up the river’ to the roots of the problem, so that the emergency strategies down the river can be better informed...” (p.229).

Yet, Andreotti’s framework of decolonial global citizenship education attends to the contradictions embedded in ‘soft’ approaches for privileged learners in the global North. Her critique of global citizenship education reproduction of global North-South (colonial)

inequities, does not differentiate learners' positionality in global citizenship action and curricula. This paper, in contrast, examines global citizenship education that, while not necessarily calling itself global, expresses localized-global citizenship spheres down-river, in the global South. It follows Iris Marion Young (2011) argument that political action responsibilities to fight social injustices vary depending on the *positions*, privileges, interests, and collective resources people hold in the global structures that shape the transnational character of contemporary injustices.

We argue that global citizenship education, besides attending to transnational structures of power and their historical and ethnocentric character, also has to provide means for youth to understand theirs and others' *positions* in global social conflicts that shape their lived experiences of citizenship. Otherwise, students (and teachers) who suffer the injustices of those structures will be left frustrated by the burden of curricular demands to be 'good citizens,' overwhelmed by the scarcity of resources and power to challenge large-scale structures involved in social conflicts. This is to say that demands for youth engagement in global citizenship education in marginalized world spaces, needs to first locate such curricular demands in the lived geographies of citizenship amid globalization.

With that in mind, this paper examines sixteen teachers' understandings and practices of citizenship education, in marginalized neighborhoods in one Mexican urban area. Participant schools' neighborhoods are underprivileged spaces, suffering from socio-economic marginalization when compared to their surroundings. This comes along with class, race and cultural related stigmatization due to crime rates and incidents involving gang and other types of violence. These neighborhoods occupy marginal areas of the city, shaped by rural-urban migrations, working class settlements growing around industrial factories, and rural borders progressively being co-opted by urban expansion.

This work is part of a larger ongoing international comparative project probing the (mis)fit between young people's lived citizenship experiences, in non-affluent local contexts surrounded by violence and their school-based opportunities to develop democratic peacebuilding capacities. Based on a series of focus groups with teachers in each of three schools, we outline the ways participating teachers viewed social conflict problems they identified in the contexts where they taught, then what and how they taught about citizenship to create peace in relation to these conflicts. We aim to illuminate the ways in which the teachers themselves saw their role(s), and their sense of their own and their students' agency, in mitigating locally relevant social conflict problems. Likewise, we examine teachers' implemented curriculum, and the ways they guided students' (dis)engagement in mitigating locally felt, transnationally influenced, social conflicts. Overall, we explore the spaces for furthering (or impeding) globalized democratic peacebuilding citizenship education in these Mexican classrooms.

2. LIVED DEMOCRATIC CITIZENSHIP AND SCALED CONFLICTS

A key assumption underlying this research is that effective citizenship education needs to take into account the actual experiences of youth with regards to social conflicts, and enacted and intended citizenship action (potential peacebuilding politics) in relation to those conflicts. We view conflict, and opportunities to engage in peaceful/democratic resolution of differences including contesting injustices, as the heart of building sustainably peaceful democratic relations. This as an alternative to the traditional notion that citizen engagement is only valuable in order to build social capital, social cohesion, and stability in a functioning democratic system. Participation and engagement are not democratic until they bring opportunities for collectivities to address systemic shortcomings with regards to justice, creating means to engage with conflicts and differences. For us, conflict is not a negative force threatening democratic relations but rather the energy that keeps them alive and creative (BICKMORE, 2014b; BIESTA, 2009; NIETO, 2012a; RUITENBERG, 2010).

Rob Nixon (2011) has coined the term *slow violence* to refer to the incremental character of large-scale instances of harm to marginalized people and ecosystems in global times. Nixon points to the *transnational* and *inter-generational* features that render invisible forms of harm such as global climate change, toxic drifts, deforestation, the radioactive aftermaths of wars, and oil spills. These constitute violence, he argues, only noticed and experienced by the poor on the periphery of the global system. Thus, Nixon updates Galtung's (1969) concept of structural violence, building in the crucial elements of temporality and globalized scale, to understand the escalating intractability of contemporary forms of violence targeting the 'disposable poor.' Such incremental, initially invisible slow violence presents formidable representational obstacles that hinder people's efforts to mobilize for change to stave off or at least retard the harm inflicted by globalizing forces (NIXON, 2011). With Nixon, we argue that rendering such conflicts (including their transnational dimensions) visible *as violence* is essential to animate and ground democratic peacebuilding education relevant to marginalized young people's lived experience.

For our analysis of these social conflicts, we use Ross' framework (2010), who suggests differentiating between conflicts provoked by *socially-structured interests* competing over tangible wants and needs, and those related to *psycho-cultural narratives and interpretations*, meaning conflicting parties' values and beliefs about how and why some things are important to them, and whom they fear or trust. In addition, due to school-based research participants' constant reference to forms of *direct violence* (often unclearly linked to underlying conflict issues), we include this as a separate analytical category. Similarly, in early phases of the research, problems related to *government and authorities*—ineffectiveness and abuse of power—emerged as a further category in need of separate analytical consideration (BICKMORE et al., 2017).

3. ADDRESSING CONFLICTS THROUGH (GLOBAL) CITIZENSHIP EDUCATION AND CONVIVENCIA

In Latin America there is considerable ambiguity and contradiction about the status of conflict within citizenship education, complicated by contexts of elevated violence and social-economic inequality (ACEVEDO RODRIGO AND LÓPEZ CABALLERO, 2012; GUEVARA NIEBLA, 2012; IEP, 2015). The emergence of *convivencia* (peaceful coexistence) discourses within citizenship education addresses concerns about conflict and violence, but leaves room for enormously differing understandings of the role of conflict in educational interactions. Notions of *convivencia* fall along a continuum between two basic types. One end of this discursive continuum is a narrow sense of controlled *convivencia* based on *seguridad ciudadana* (citizen security). Citizen security, like national security, frames the state as protector and legitimizes state authority to guarantee social cohesion. It understands bad choices by ‘bad’ individuals (and groups) as sources of social conflict and violence, and emphasizes government surveillance and (overt and covert) force for peacekeeping control. Certain social groups, such as youth or drug dealers, are represented as a threat such that “the policies of *seguridad ciudadana* implicitly exclude them” from social acceptance and democratic citizenship (PEETZ, 2011). As such, citizen security ignores the global, framing the ‘threats’ of violence as internal—protection of some (deserving) citizens from other (undeserving) residents of the same communities.

Harsh discipline regimes in schools are a kind of citizen security approach to *convivencia* that implicitly teach a disengaging, authoritarian form of citizenship (CHÁVEZ ROMO, 2014). A young person’s learning of citizenship, in a regime emphasizing citizen security, would encourage compliance and legitimize the use of force against ‘deviants.’ Young people experiencing social exclusion or punitive restriction live different ‘citizenship’ roles in relation to social conflicts, compared to peers with more autonomy, inclusion, and/or high status (BICKMORE & MACDONALD, 2010).

An emphasis on risk avoidance and individual responsibility, as O’Malley (1996) argues based on Foucault’s theory, represents a neoliberal ‘governmentality’ to tackle crime. In this view, crime control depends on promoting compliant self-control from the responsible individual, and on policing risk environments (such as poor neighborhoods) for surveillance, often using non-traditional securitization actors such as teachers or private security (NIETO, 2012b). The extension of zero tolerance policies and anti-bullying laws—in particular the recent, strict control oriented *Convivencia* law in Guanajuato and other Mexican states (ZURITA RIVERA, 2013)—has placed school personnel in charge of extending this chain of security. Such safe schools initiatives reinforce inequities and control more than empowering or addressing underlying *causes* of violent social relations (BICKMORE, 2011a, 2011b; HAKVOORT & OLSSON, 2014; MORRISON AND VAANDERING, 2012).

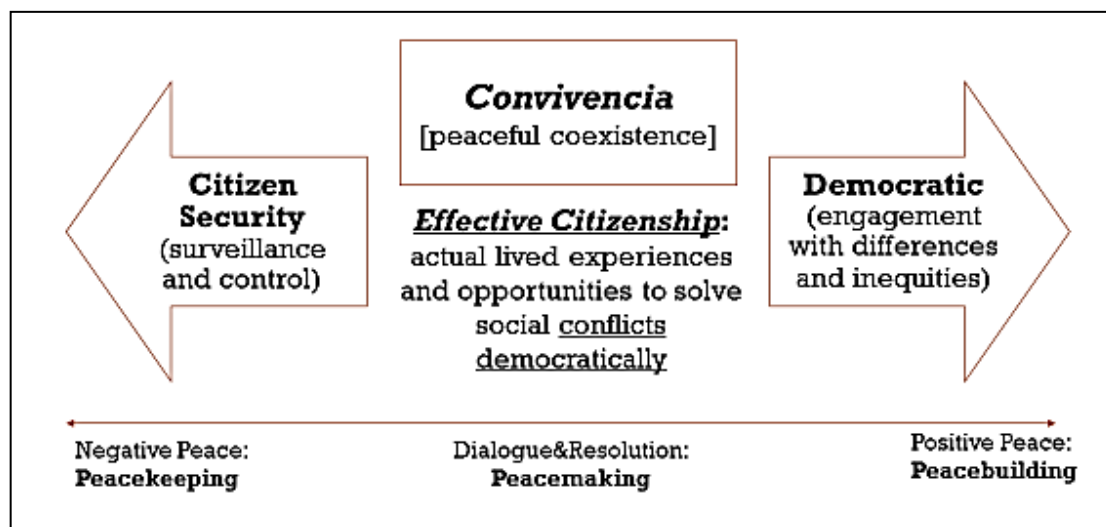
Iris Marion Young argues, these measures have been legitimized through shifts towards an individual ‘blame’ model of responsibility in social policy. A discourse attuned with the narrow, citizen security approach to *convivencia* described above. As she explains, discourses of ‘personal responsibility’ became prominent concurrently with neoliberal welfare reforms and public service cutbacks since 1990s. This discourse assumes that each individual/family has its own sphere of responsibility into which they ought to internalize all the costs—such as competing to find work—for their own welfare. Such discourses of personal responsibility: 1) blame one citizen in order to absolve others (and the collective, represented by government) for social problems; 2) invisibilize large-scale social structural and transnational processes in assessing people’s responsibility for their circumstances; and 3) unfairly burden the poor as the ‘irresponsible’ whom the ‘public’ needs to worry about (YOUNG, 2011). The risk of reproducing such understandings in schools is exacerbated by the paradox that even education for social change is presumed to act essentially on the individual learner.

Drawing on Young and Nixon, we argue that in neoliberal approaches to citizenship curricula slow violence phenomena such as global inequality, de-industrialization, precarious work and low wages, domestic violence, pollution, and migration become invisible as products of global dynamics, reducing opportunities for understandings of collective action alternatives. Due to the scale and predominantly individual views on these social injustices, people may not feel required to, or capable of, doing anything to change these social conflict patterns. As participating teachers reiterated to us, ‘*but what can I do?*’ People often do not see these social harms as the consequence of their own actions, nor how they can be transformed by collective political action.

The other end of the continuum—an entirely different way in which *convivencia* might be interpreted and implemented—involves mutually respectful, peaceful relationships among diverse people living together in communities (DÍAZ-AGUADO, 2002; FIERRO et al., 2013). *Convivencia democrática* (democratic peaceful coexistence) emphasizes human rights, cooperative interaction, and power sharing, and embodies addressing the sources of and solutions to social conflict, including injustice, through mutual engagement across differences, within and beyond schools (CARBAJAL PADILLA, 2013). In a regime emphasizing *democratic convivencia*, a young person’s learning of citizenship might encourage guided practice in autonomous and collective problem solving, as well as addressing and redressing complex and large-scale social structures of injustice — a much more actively, transnationally democratic citizen role than under a citizen security-oriented approach to *convivencia*.

Through the prism of conflict theory, citizen security approaches enact *peacekeeping*, privileging surveillance and control to achieve negative peace, meaning the absence of overt direct violence. Gentler, less overt forms of peacekeeping privilege self-surveillance and self-control through teaching and internalization of the blame/deficit discourses analyzed by Young (BICKMORE, 2011a, 2011b). In contrast, democratic *convivencia* approaches aim at *peacebuilding*, which incorporates *peacemaking* (non-violent conflict resolution through dialogue and negotiation) while also aiming to build long term, complex processes of overcoming exploitation and dehumanization, addressing structural inequities and engaging openly with cultural differences—*peacebuilding* implies the regularized presence of justice and non-violent relationships (GALTUNG, 1976; applied to education, see BICKMORE FORTHCOMING 2017). Figure 1 below summarizes the above conceptual frame.

Figure 1. Alternate Approaches to Convivencia in Citizenship and Peace Education



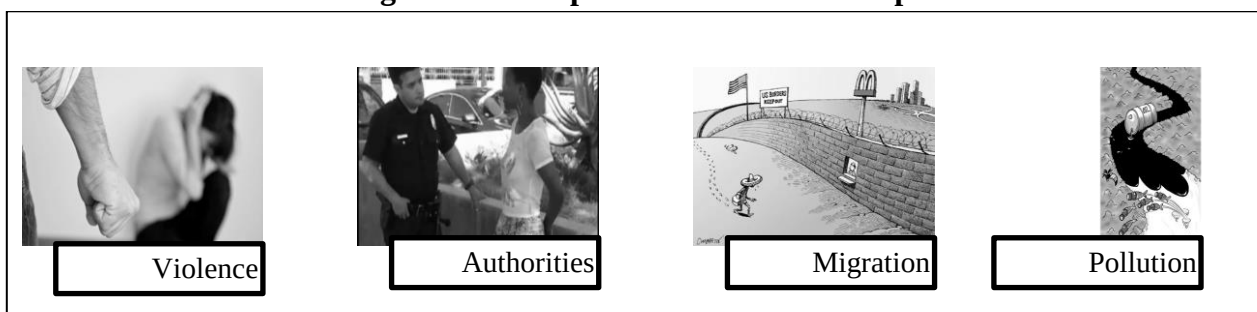
Impulses for citizen security and for democratic *convivencia* tend to co-exist in plural democratic societies. Lived citizenship experiences inside schools may foster or contradict these different goals of *convivencia*. In this paper, we explore how selected teachers are implementing these contradicting and overlapping ideals of *convivencia*, citizenship and peace in their teaching, to identify opportunities for their students to learn about transnational-local social (injustice) conflicts and about potential democratic peacebuilding responses to them. We examine the understandings, feelings, and options teachers shared as relevant to various types of social conflicts, including their (often invisible) transnational dimensions. As such, this work reveals the complexities and contrasting ideals at play when citizenship and *convivencia* education ideals confront the large-scale social conflicts experienced in marginalized, violence-affected neighborhoods.

4. METHODOLOGY

This paper is drawn from a larger project on young people's peace-building citizenship learning opportunities, comparing those embedded in their lived experiences with those in implemented classroom curricula. It is based on a series of focus group discussions with teachers and students in purposively selected public schools—three in a central Canada city, four in two Bangladeshi cities, and four in a north-central México city. The focus in all contexts is grades 5-9 (age 10-15)—an age at which violence may be confronted directly, yet most students are still in school. All schools were located in economically marginalized areas suffering from substantial amounts of direct violence. The other criterion for school selection was that several classroom teachers expressed interest in working to improve their peacebuilding and/or citizenship education practice. Within each school in each country, participants were 4-6 teachers, and at least 12-15 upper elementary or intermediate students (in small groups) from their classes. Teacher and student focus groups identified, and reflected on the sources and potential citizen responses to, various social conflict situations that concerned them. This paper focuses on the findings from teacher focus groups in the first three (of four) participating Mexican schools. L1 is a *telesecundaria* middle school; L2 and L3 are elementary schools. All participating teachers worked in self-contained, multi-subject classrooms.¹

The first fieldwork stage (reported on in this paper) in all contexts involved a series of three (90 minute) focus group discussions with teacher participants in each school. The teachers were invited to describe their existing beliefs and pedagogical practices in relation to citizenship, social conflict and violence. Second, they chose and refined a set of images representing local and larger-scale social conflict problems they considered relevant to diverse students in their particular school community, which researchers later used as prompts in focus groups with students.

Figure 2. Examples of Discussion Prompts



¹ Pseudonym codes refer first to the school (L1, etc.), then to the teacher (*Docente* 1, D2, etc.), then to which session in the series of focus group meetings (FG1, etc.).

Each round of qualitative data analysis has informed future data collection and analysis (CHARMAZ, 2000). An evolving rubric to examine participants' understandings, derived from the literature and earlier rounds of analysis, examines how participants discerned multiple points of view, distinguished violence from the conflicts that underlay and caused them, and expressed a sense of agency (or hopelessness) for citizenship participation in addressing such problems. We juxtapose the teachers' conceptions and concerns with the curricula they reported implementing in their classrooms.

5. FINDINGS: TEACHERS' CONCEPTIONS AND REPERTOIRES ABOUT CONFLICT AND VIOLENCE

In our first two focus group sessions at each school, we asked teachers about a series of images depicting various social conflicts we proposed for discussion with their students (examples above, Fig. 2), and about what and how they were teaching relevant to educating for peace and citizenship. Teachers also explored their comprehensions, feelings and repertoires of alternatives regarding the conflicts they chose. This discussion allowed us to see how these teachers viewed their own agency to face these conflicts, as teachers and as citizens.

5.1. Expressions of direct violence

Teachers in the three schools coincided in their concern with the pervasiveness in their students' lives of gendered and domestic violence, gangs and insecurity in the neighborhoods, and aggression and bullying in school. Most of them blamed individuals and families, especially male parents—in connection to alcohol and drug abuse, as those who caused patterns of domestic violence and sexual abuse. Many condemned *machismo* culture, but some also placed responsibility on women for allowing or legitimizing male violence. Similarly, when discussing the role of gangs in students' lives—a major concern expressed in all schools—many also framed these as rooted in careless families and gang-involved male parents:

“This father ... continues solving his problems in the family with violence. The reality is that families are broken. Children are 14 years-old, 14 years in broken families” (L1-D4-FG2).²

“Families tend to be broken; students see the way their parents change partners” (L2-D2-FG1).

As a result, teachers were skeptical and often dismissive of what families could contribute, seeing them more as escalators of violence than as participants in possible solutions:

² All field notes and quotes are translations from Spanish by the authors.

“It’s their parents’ fault for not educating them... that students do not recognize authorities ... Students are aggressive because parents allow them to be so ... If parents understood this, they would come out and control or defend their children [from gangs]” (L3-D2-FG3)

Beyond family and local culture conditioning, participating teachers identified individual traits of the students themselves, such as selfishness or lack of emotional self-control, as causes of violence. As we will see in their teaching practices below, most of these teachers saw their task as changing students’ “mentalities” (rejecting what they had learned at home and in the neighborhood) and creating “safe environments” by making sure students followed rules, obeyed and respected authorities. A few teachers, however, expressed some disagreement with this individualistic, private-family-rooted understanding of aggression problems. Some, albeit fewer, pointed toward risks based in inadequate housing and labor exploitation such as parents’ childcare impeded by requirements to work too many hours:

“When a person is aggressive, they act that way because they need to fulfil their needs... We also see it with our students. It’s not so much that they are violent people. Their behavior is a reflection of the needs they have to meet... I have highly educated [well-behaved] children, but being outside [the school] is complicated... It’s not their fault, nor their families, but society” (L1-D6-FG3).

Nobody mentioned the school role in exacerbating students’ behavior or situations of vulnerability, except that a couple of elementary teachers mentioned encouraging a respectful school environment to reduce violence. A few spoke occasionally of encouraging collaborative activities and dialogue to resolve conflicts and foster tolerance in the school.

5.2. Conflicts rooted in cultural narratives: a ‘bad’ neighborhood

Teachers made general statements about teaching children to respect and value diversity, but remarkably did not delve into particular conflicts of ethnic inequities or gender discrimination, although students did raise these issues in their focus groups (BICKMORE et al., forthcoming 2017). However, a related topic that emerged (particularly in the intermediate school, L1, also in L2) was the stigmatization of the neighborhoods surrounding their schools. Some teachers argued it was unfair that their students were “discriminated against” when seeking jobs or opportunities in the city. Some of their colleagues, in contrast, blamed students for projecting bad images, for instance through the ways they dressed:

D2: “It depends a lot on what you want to project... in their way of dressing: girls show everything they can to feel sexy, men with pants half-dropped. If they dress like that to look for work, no wonder they lose jobs.”

D4: “Sometimes not just because they are badly dressed, but only because they come from [this neighborhood], they are stigmatized. [Potential employers] think people murder here. Spaces are... stereotyped, as well as the people who live in this neighborhood.

D6: "Social classes are marked. [This neighborhood] is labeled and opportunities have refused to come [here]... This colony is sadly misjudged; the opportunities that come are scarce" (L1-FG2).

As with direct violence, the teachers suggested few explicit alternatives to deal with diversity/equity issues. Only one teacher in L3 spoke of raising awareness about women's rights, and another mentioned it was important to talk to kids about discrimination.

5.3. Conflicts with government and authorities

An issue that emerged as a major concern for a substantial majority of students—government, especially police, corruption and abuse—was almost absent from teachers' discussions. In school L2, one teacher referred to problems in the justice system, which generated no discussion. When they did mention authorities, some teachers were worried about students' lack of respect for them. A teacher in L3 was concerned that students resisted when the police had to arrest someone in their family (FG3). Only one teacher, in L2, directly said that it was important to encourage students to express disagreements to and about authorities. In general, as with the questions of cultural bias above, police and government abuse of authority was mainly ignored by these teachers, despite its profound effect on their students' lives.

5.4. Structural Interest Conflicts Rooted in Inequity: Intractable Transnational Harms

One of the most relevant findings for us, was that the vast majority of conflicts teachers chose to discuss, besides those related to direct violence, had to do with transnationally and socially structured interest conflicts, in which wants and needs are not met because of inequitable structures of distribution in society (ROSS, 2010). Issues prominent in focus group discussions were (em)migration, pollution, drug trafficking, poverty, and labor exploitation.

Teachers were mostly unwilling to discuss drug trafficking, though it is a prominent problem in the country that students experienced intensely in their daily lives. In one school they did not mention it at all; in the other two, two teachers offered a couple of sentences, such as, "*A student wants to join the 'narcos' to own a jeep and have a better life*" (L2-D4-FG2). When the drug trade was mentioned, teachers diverted discussion (and lessons) to drug consumption and addiction, again tackling the individual rather than addressing wider social processes. Perhaps being polite to their interviewers, teachers never mentioned transnational dimensions of drug trafficking problems.

Similarly, despite the transnational dimensions of other relevant societal problems such as emigration and pollution, teachers often explained their causes as deviant or unwise individual behaviors. Accordingly, when asked about possible solutions or alternatives to

these conflicts, teachers did not mention political decision-making. Instead, they emphasized the need to shift peoples' minds and attitudes so that they would choose another path.

For instance, discussing an image of an industrially *polluted* river (see Fig.2), an issue intensely experienced locally, teachers suggested teaching students to not throw garbage in the schoolyard (L2-D5-FG2), promoting recycling (although none of the schools had recycling bins; L3-TFG2-D1; L1-D5-FG2), or the value of respecting nature (L2-FG2). Only D2 in school L2 mentioned concern with the polluted air they breathed daily, spewed by neighborhood factories.

Likewise, high rates of legal and illegal emigration from the community to North America was a very pervasive transnational issue affecting all students' lives. Yet teachers talked about changing students' mentalities, to make them more committed to finishing their studies and staying in their country (L1-D2-FG2). Teachers clearly recognized emigration as a consequence of the country's economic situation, but responses included one teacher commenting that fathers preferred to leave their children out of convenience (L3-D5-D1), while in L2 they did not discuss this issue at all.

When discussing *poverty and labor exploitation*, teachers did acknowledged wider social injustices and scarcity of opportunities. In school L2, they expressed concern about students' malnutrition and lack of access to adequate affordable food due to parents' low salaries and unemployment. Yet, even here—reinforcing Young's argument—some of the teachers expressed their desire for students to have a more responsible, hard-working self-care attitude.

6. TEACHING PRACTICES: ADDRESSING TRANSNATIONAL DIMENSIONS OF SOCIAL CONFLICTS?

We asked participating teachers to share examples of their classroom teaching regarding citizenship education and conflict management. Consistent with Nixon's theory, they struggled to make sense of complex, large-scale transnational features of the 'slow' but harmful conflicts experienced by their students. Most participating teachers addressed a few elements of social conflict and/or democratic citizenship education in their teaching, although few had explicitly taught skills or processes for nonviolent conflict analysis, dialogue, resolution, or decision making. Much of this work was based on the textbooks for Spanish, History and Civics/Ethics Education. Some teachers' repertoires for addressing conflict in the classroom apparently emphasized (self-)control; others emphasized dialogue; a few addressed autonomous democratic action although not frequently or in depth.

6.1. Educative Peacekeeping: Teaching Personal Responsibility and Values

Participating teachers widely shared the consideration that the best they could do for students was to teach them values and attitudes toward taking personal responsibility and, individually, not enacting violent behaviors, pollution, or emigration. They consistently showed loving attitudes towards their students, but sometimes had, at the same time, low expectations about what they could achieve. The main approach for these teachers was less to build academic or democratic agency than to teach values to make student attitudes and behaviors more responsible and compliant:

Teachers argued that dialogue and values education, for instance teaching one value each month, could help to “straighten the paths” of students (L2-D5-FG4). L3 teachers reported teaching students values as a way to diminish violence, linking this with self-affirmation, self-regulation and developing the motivation to improve as individuals: D1 mentioned that she taught students values to prevent them from joining gangs; D2 said they discussed gangs in the context of the ‘social conflicts of our society’ lesson in the Civics/Ethics textbook (FG1). In FG3, D6 also reported teaching Science lessons on the value of respect for nature (not littering, not hurting trees). Similarly, at the other elementary school, a teacher described teaching students to be responsible/caring towards animals and the environment (L2-D5-FG3).

Clearly, values education was employed not only to tackle interpersonal aggression, but also as a response to structural issues such as environmental degradation. Citizenship education was thus moralized and individualized. Teachers in the same focus groups also described values education as a means to help students engage in peaceful resolution of conflicts:

An elementary teacher explained that, in the beginning of the academic year, she drew a cloud in which she wrote various values, such as respect, love and democracy. Each student posted, on a ‘raindrop’ paper, a way they had enacted those values. When there was a conflict in the classroom, she pointed to this poster in guiding students to look for a (self-control) solution (L3-D5-FG1).

One of the few participating male teachers mentioned that, when one day there was a conflict between two students, he asked them to establish a dialogue in which he acted as an observer. After these students solved their problem and asked each other for forgiveness, the teacher wrote their names on the class “values calendar” (L3-D3-FG1).

Teachers considered it important to teach children to control their emotions, improve their self-esteem, and care for their bodies:

In elementary school L2, there was particular concern with how sexual abuse and anger were affecting students. D1, D3, D4, and D5 described guiding their students to reflect on values of self-control and respect. A teacher asked students to write in their notebooks those actions that ‘make them get angry’, then in another column ‘what they can do to self-control that feeling’ (L2-D3-FG2). Another teacher guided her students to analyze their actions using a chart: how they reacted, and how

they could have reacted more positively: “this activity helps them understand that they can choose, they can analyze which is the best action to follow and assess the consequences of their actions” (L2-D1-FG2). Another taught students to “respect their bodies and those of others” (L2-D4 -FG1). Two teachers wished for the support of psychologists and health professionals to work with parents and students on such issues (L2-D1&D2-FG4).

Teachers continuously argued for the importance of their students becoming ‘more conscious’ of their individual faults and choices. As Call-Cummings and Hook (2015) argue in their analysis of two peace education programs in Peru and Jamaica, such calls for ‘conscientization’ may not be empowering at all, but rather a form of knowledge reproduction. Certainly, participating Mexican teachers’ statements took the form of *cultural gatekeeping*: schools serving as ‘civilizers,’ dismissing youths’ cultural backgrounds and encouraging their appropriation of hegemonic values.

For these teachers, the point of addressing values was to contradict students’ cultural backgrounds, the faults and deficits they brought from home. This concern with values transmission, personal responsibility and cultural gatekeeping is consistent with teachers’ distrust and blaming of families. They ignored conflicts’ political and justice dimensions and public/social responsibilities. This gentle approach to peacekeeping control naturalizes the persistence of social injustices as the unavoidable result of bad or irresponsible choices made by individuals and families.

6.2. Citizen Security in the school: *Convivencia* or control?

Many participating teachers tended to minimize risk by avoiding, curtailing, or omitting any inquiry or discussion of difficult conflictual issues in their classrooms. This confirms prior findings on Mexican curricula and teaching, that opportunities to explicitly work with conflicts are quite low (BASCOPE ET AL., 2015; REIMERS, 2007). Most of the teachers participating in our project tended not to teach explicitly about conflict or conflict resolution. While some issues were mentioned in class, especially in relation to textbook lessons in the new Civics/Ethics course, students and teachers themselves described them as tangential to learning expectations. Some teacher participants explicitly recognized what they saw as the impossibility of dealing with certain issues, such as drug trafficking; others ignored the possibility of openly discussing issues, such as domestic violence. A few of these teachers did mention some social conflicts fairly often in single lessons or short conversations, although opposing viewpoints, evidence, or solution alternatives were rarely pursued:

In FG3 at the intermediate school, the facilitator asked whether teachers considered it possible to address controversial subjects such as drug trafficking.

D5: “Sometimes touching on these issues is taken as a taboo... Sometimes [some teachers here] talk about things, do not give names but put it in the third person. Sometimes it is difficult, because they

feel that they will be uncovered and will get in trouble. It is difficult for students to participate and talk about [such issues].”

D6: “It is not possible; it is a sensitive issue... In my case, I would not do it” (L1-FG3).

Such avoidance of conflictual issues is a careful response to environmental factors that make it difficult to address controversial topics at school—such as some students’ membership in gangs or even the safety of their teachers. Yet, as Michael Apple (APPLE, 1978) has argued, avoidance of conflicts and critical perspectives, or attempting a ‘neutral’ stance, is one of the main ways in which hegemony and privileges are reproduced through schooling (BICKMORE, 2012).

A more explicit dimension of the citizen security approach was teachers’ substantial concern with instilling respect for rules, norms and authorities. A small proportion of these teachers addressed conflicts involving students through in-class or private discussions. In contrast, most of their colleagues sought to control escalation of conflicts by demanding rule compliance rather than addressing the problems, feelings, or relationships involved. Such control measures are supported by government safe schools (framed as *convivencia*) policies and programming:

An intermediate teacher described a lesson activity on social sanctions (authority): “...through educational materials such as ‘word search’ and crossword puzzles, [students] find the word and write up a text on the importance of that value for daily life, or about people who represent authority and why it is important that these people sanction them” (L1-D3, FG1).

Another explained, “The Secretary of Education asks us to be trained on this . . . Now there is a new law on education for peace (*Convivencia*). If bullying happens at school, we work under the new law. Then, ‘either you’re good in school, or your behavior is reported’... [The new regulation] applies to the whole school community and we need to know it by heart” (L1-D6-FG2).

An elementary teacher described requiring parents to sign the new state *Convivencia* regulations, promising to help control their children. In the Civics/Ethics course, the same teacher also used the *Convivencia* law as the reference for an ostensibly student-centered process of establishing classroom rules, such as: “not to hit, not to take away students’ sandwiches, etc.” (L3-D3M-FG1).

Teachers valued the creation of safe, friendly spaces and environments where misbehaviors and conflicts would not occur. They reported that extra-curricular and community-building activities, enjoyed by students, were particularly effective in this regard:

Intermediate teachers identified activities such as theatre and soccer tournaments as contributing to developing students’ tolerance, solidarity, and the “reduction of conflicts, helping in the *convivencia* of the educational community... For example when they are in the sports class and someone starts to insult others, the teacher stops the activity or ends the game: this has also made them reflect in terms of attitude” (L1-FG1).

While many of these problems have wider, including transnational, societal dimensions, such as prevalent violence against women and children or the extensive networks of the drug trade, teachers narrowed their focus to individuals: fostering self-regulation, and/or or the punitive path established by state *convivencia* regulations. The school's taking up these tasks of securitization and management of populations considered at risk and deviant, indicates neoliberal rationalities—an ethical-political ideal—and associated techniques of governance, reaching youth through the school.

7. FINDING THE CRACKS: PEACEBUILDING (DEMOCRATIC CONVIVENCIA) LEARNING OPPORTUNITIES

A main purpose of this research has been to identify existing practices, spaces, and opportunities for deeper democratic peacebuilding work in schools. People are not passive receivers or reproducers of structural forces or hegemonic discourses: they interpret, shape, contest, and enact them in different ways. While often participating teachers were reproducing discourses of personal responsibility and individual control, they also put into practice alternative approaches. Below, we highlight instances where some teachers taught toward collective action and agency for democratic peacebuilding. These instances, however, need to be read carefully, because they were not as prominent as the practices and discourses above, and sometimes were ambiguous in their purposes, actual implementation, or potential outcomes. Nonetheless, most participating teachers expressed great desire, especially in the later sessions of the series of focus group conversations, to make democratic peacebuilding education activities an integral part of their daily work, and to develop some of their existing classroom activities into more consistent practices.

7.1. Dialogue and Peacemaking (Conflict Resolution) Alternatives

In every school, teachers shared some situations in which they had promoted dialogue for resolving interpersonal conflicts among their students—although not generally including further inquiry about the conflicts' causes, relational dynamics or systemic remedies. While helpful in containing violence, such peacemaking practices imply a negative view of conflict, as something to be avoided or removed more than a learning opportunity. At the same time, peacemaking alternatives do involve student voice and self-governance skills that may scaffold broader-scale democratic peacebuilding (BICKMORE, 2012):

One intermediate teacher described how she taught students to avoid violent escalation of disagreements: “We worked on distinguishing what is violence, what is conflict, what is the disagreement, just because I do not agree with what you say I don’t have to punch you” (L1-D2-FG3).

In one elementary school, two teachers said they taught students to “use dialogue to solve their own problems” (L2-D4-FG1), and that “the only way to solve issues is by talking about them.” One said this conflict resolution learning “sometimes transcends to their homes, and many students ask their

parents to talk [rather than fight] about their own issues.” She also identified a student from her class who, although he belonged to a gang, had stopped being aggressive with his classmates outside the school due to her peacemaking dialogue circles (L2-D4-FG2).

During a “peace week,” another teacher asked her students to write a letter to a classmate with whom they had a conflict, telling him/her how they felt and proposing a solution (L3-D5-FG1). Another organized a classroom “debate” on gender equity, after some female students complained about male classmates’ aggressive and rude behavior towards them (L3-D6-FG1).

Later in the series of focus groups, another L3 teacher described new conflict resolution procedures he had implemented: telling students in conflict to write down who the stakeholders were, what happened, and possible solutions. Later, with his students, D6M began to analyze the root causes of these conflicts. He realized that he was partly responsible, because students who finished their work first did not have anything to do and, consequently, started making trouble. He also organized round table discussions of some problems, and let student stakeholders decide whether they wanted him, the principal or themselves to be the mediators of peacemaking procedures. Once given this option, his students tended to solve their problems by themselves (L3-D6-FG4).

Beyond dialogue for interpersonal conflict resolution within classroom groups, several teachers showed great interest and care for listening to students’ problems and letting them express their emotions in classroom “debates” or discussions of difficult issues. As described, these opportunities to voice experiences or perspectives often did not develop into problem analysis or dialogic exchange across contrasting points of view.

Using Civics textbook lessons, teachers sometimes invited discussion of moral dilemmas, which they sought to connect with students’ experiences to provoke reflection on decision alternatives. They also facilitated debates and roundtables to discern positive/negative consequences of issues such as emigration, gangs, hunger, or war. They framed such free expression of ideas, learning to listen to others, and positive expression or control of emotions as “promoting democracy:”

An intermediate teacher shared an example: “A few days ago, [after] I heard a comment over the radio that ‘violence has diminished’... I asked my students: Do you think that violence is declining? I do such activities with the aim of gradually making them aware of their reality and the world they face” (L1-D3-FG2).

An elementary teacher asked her students to reflect on the reasons for their hunger: “Why didn’t I eat? Most of them tell me that it is because their parents don’t have a job. This helps us study social problems such as poverty, lack of employment, lack of investments. This is a problem that exists in the whole country, not only in the community. Based on this kind of discussion, my students get a wider perspective on the problems that they also live” (L2-D2-FG1). Another L2 teacher mentioned that her students felt relieved when they expressed how they felt, and that listening to her students’ situations helped her understand why they were not learning (L2-D3-FG3).

Some intermediate teachers invited students to create and perform dramatic skits about lived social conflict issues:

In one play, “the scene is that they are robbing a bank and the police arrive, and their play shows how the police, instead of helping do not help you. They showed the police colluding with the

thieves. They have a need to communicate what they are experiencing. In theatre, they can express what they feel... they communicate what they are living. They mention that the police arrive when the problem is over or have colluded with the thieves" (L1-D1-FG3).

Thus, teachers had created some student-centered, dialogic learning opportunities that delved into larger scale social conflicts, although rarely their transnational or controversial dimensions.

7.2. Valuing global diversity: empathy and caring through History, Spanish and Geography

Teachers also encouraged students' solidarity and empathy for the diverse situations of others, commonly using the sentence, "put yourself in somebody else's shoes." Sometimes, this work expressed an idealized, celebratory diversity, with little recognition of the power imbalances and hierarchies involved in cultural conflicts.

Many times, teachers taught these issues through examples from around the world, comparing these to their students' own situations. In Spanish class, for example, students might study other countries' cultures to perceive "*difference as something that does not limit convivencia, as something that has to be respected and learned from*" (L1-D2-FG4). Also in Geography, teachers compared the students' equity situations with those of people in other countries:

An elementary class analyzed poverty related to natural disasters in Nepal and Africa, in comparison with students' own situation of social vulnerability based in economic insecurity and crime (L3-D2-FG4). Another teacher showed a video about the quality of life in Africa and in the USA, inviting students to compare these situations to what they themselves had vs. didn't have, and about gender equity and women's rights (L3-D5-FG2, L3-D5-FG4). D2 studied poverty in Africa, Brazil and Mexico. A colleague liked the phrase: 'Think globally, act locally:' 'If I'm concerned about hunger in Africa, I cannot solve that problem there, but I can solve problems in my community' (L3-D1-FG2).

Not least, teachers mentioned guiding students to analyze different perspectives, points of view, decisions made by characters, and worldviews in fiction and history stories. For instance, L2 teachers mentioned probing history episodes to guide students' reflection about the causes of conflicts, and alternative decisions that could help make conflicts get better or worse:

At the end of each history unit, D1 asked his students how they would have solved a given problem (L2-D1-FG1). D4 studied the roles of women at different historical moments, as well as the division of social classes (serfs and feudal lords) in the Middle Ages (L2-D4-FG3&4). D5 used visual organizer charts to analyze the causes of the Mexican Revolution, and also studied past episodes of poverty and scarcity (L2-D5-FG2&4). Similarly, another elementary teacher read aloud stories about conflict escalation, discussed and analyzed the characters' aggressiveness, and opened a "debate" to "reflect" about possible solutions that might mitigate the conflicts that arose in the story (L2-D1-FG4).

Thus teachers prioritized the use of conflict examples distant from students' lived experience to shed light on present social conflicts.

7.3. Collaborative Work, Community Engagement: Citizen and Environmental Issues

Most of the teachers emphasized their implementation of collaborative student teamwork to help foster communication, cooperation and group responsibility skills. In these teams, teachers mixed students of different academic abilities, as a way to recognize and value the contributions of each one to foster participation and creativity. A few engaged student teams in community issues, especially in environmental science—analyzing situations and suggesting solutions. Environmental issues served as a relatively non-controversial platform to engage students in working collaboratively and practicing some agency in relation to community issues. As said, the transnational dimensions of pollution problems were not mentioned:

Teachers in L1 mentioned a research project doing surveys and proposing plans about recycling in the community: "It was collaborative work: they had to collect the [plastic garbage] and make designs ... How this contributes to peace? It is collaborative work and respect for their research, and listening to how they arrived at these ideas and everything that can harm the community." (L1-D6-FG4). A colleague elaborated, "these projects may help students realize they can do things to change, both themselves and their surroundings" (L1-FG1).

L2-D4 hoped to teach her students to be "social actors," to believe that they were capable of raising awareness and making changes. Students had worked collaboratively cleaning up the neighborhood, and with parents in projects to recover green areas (L2-D4&D5-FG3&4). In a combined Science-Spanish unit at the same school, students conducted a project, called "United for the environment of the neighborhood," to examine and propose tangible change solutions to local environmental problems caused by the factories that generate bad odors and pollution (L2-D2-FG2). The teacher hoped to expand this project "by visiting and taking pictures of the damage," having students "visit the mayor," and getting students to locate the community centers and government agencies that could do something about this intensely-felt environmental conflict (L2-D2-FG4).

With regard to 'external' citizen authorities, teachers made minimal reference to political institutions or community networks. They mentioned students writing letters to authorities, but said letters were never actually sent. Significantly, teachers mentioned students' interest in electoral process within the classroom and the potential connection with elections and voting issues in the region and the country. In the few instances described, teachers showed evident hesitation about students' critical engagement in these or other citizen participation processes such as protests.

L1 teachers showed concern that students would replicate patterns of patronage and *clientelism*, for instance D5's students offering sweets to gain supporters in an election campaign simulation, even though they were not supposed to cast votes. D3, however, had used activities related to elections to elicit students' concerns regarding their material needs, presenting elections as a means to obtain such justice. Later, her students had initiated a voting process to decide upon a play to present in front of the school. D5, however, expressed disapproval that students might choose to protest (L1-D3&D5-FG4).

Similarly, at L2: “What draws my attention is that they see the solution is to protest or strike. It is what they see on television... Blocking a street is not going to solve anything. So, yes, there is hopelessness, because they think [protest] is the only thing they can do” (L2-D5-FG3).

8. DISCUSSION AND CONCLUSION: AGENCY AND DEMOCRATIC PRACTICES OF CITIZENSHIP EDUCATION

As teachers implement global citizenship and *convivencia* curriculum in this Mexican city, they find themselves confronting an existential contradiction. On the one hand, teach students to believe in democratic institutions and the values they are supposed to embody. On the other hand, recognize that what they teach hardly represents their students’ experiences of life under their own ‘democratic’ regime, with almost no space for students to imagine transnational citizenship roles and solutions to globalized problems. The teachers in this project demonstrated great commitment to improving the lives of their students and yet, as we have shown, the wider hegemonic political context narrows the spaces available for teachers or their students to develop and express strong agency in view of the scale of the problems they face.

Participating teachers’ implementation of active and collaborative pedagogies—such as discussions of moral dilemmas, debates, and historical conflicts—do depart from narrow, ‘traditional civics’ and its static vision of values and institutions. Yet these ‘active pedagogies’ seldom sought experiential, collective engagement with wider aspects of social conflicts. The emphasis on citizen security *convivencia*, promoting peacekeeping through (extrinsic and self) control and values inculcation, reproduces narrow imaginaries of action to confront injustices and social conflicts, such as the transposition of gendered and sexual violence into management of the body and emotions.

Paradoxically, those on the receiving end of globalized slow violence, the global poor, need to take responsibility, internalize values of personal responsibility, and show resilience to overcome the risks and consequences of globalization ‘externalities’ such as migration, pollution, labor exploitation and poverty. Consequently, youth’s local sufferings remain private, not represented in teachers’ imaginaries or sample lessons as wide-scale public, political injustices. This is a painful implication of even the gentle, loving, educative forms of citizen security peacekeeping. Such depoliticized and privatized understandings of the ‘good citizen’ as passive and alienated from global human relations, structural power dynamics and collective action, in turn, present enormous challenges for teachers and their students, in facing the daily anxieties of conflicts, violence and injustices in and beyond school life. These dynamics point in exactly the opposite direction from an active engagement in democratic life.

Citizen agency is reduced to responsible, law-abiding, local-only individual behaviors. Nowhere is this more evident than when we examine the ways teachers

understood their roles in face of transnational conflicts such as pollution and drug trafficking. The violence embedded in these dynamics are intensely lived by these communities, yet their scale, temporality and spatiality make them so overwhelming that the possibility of seeing themselves as participatory actors in their transformation was reduced to individual good behaviors: abstaining from aggression, recycling awareness, avoiding drug consumption. This indicates clearly unequal access to any sort of ‘global’ democratic citizenship through these curricula.

Therefore, it should not come as a surprise that teachers in these marginalized contexts express anxiety about what their endeavors might achieve. Despite committed efforts in citizenship and *convivencia* education, feelings of hopelessness and disenfranchisement arise among them. They are ‘good teachers’ and ‘good citizens,’ insofar as they do as much as they can with what they are given. But, at the same time, they are trapped in a tension between their role as cultural gatekeepers/peacekeepers and their desires to empower their students.

This tension increases as citizen security-oriented school *convivencia* policies thicken the barriers between teachers and students, and between the school and the community. While teachers told us that their students’ neighborhoods are stigmatized, they themselves face the difficulty of being insiders/outsideers of such neighborhoods, representing the voice of the ‘civilized’ society against the manifest injustices they know their students live. In the end, we should ask ourselves whether citizen disengagement is—far from being a product of disinterest or apathy—a result of populations being pushed away from the democratic possibilities of participating in the voicing and resolution of their own conditions of injustice.

Neoliberalism represents a moral philosophy that evidently pervades the implicit and explicit curricula at schools. It elicits a certain ideal of moral responsibility focused on the entrepreneurial and prudent individual and the self-controlling, self-caring body: flexible but obedient, individually mobile, only loosely tied to the community, competitive, embracing freedom and self-realization but dismissive of social bonds. The school in a marginalized community extends neoliberal techniques of governance over supposedly deviant and risky populations—delegating this task to teachers. These populations become, as Young and Nixon argue, the focus of governance and the main receivers of harm and ‘responsibility,’ with little opportunity for agency.

This paper illuminates, in the voices of committed teachers in one part of the global periphery, some of the large scale, complex relational entanglements of contemporary forms of slow violence (NIXON, 2011), the political (human made) character of inequities, and the particular responsibilities and options for action demanded by these various scales of transnational relations (YOUNG, 2011). Eventually, these conceptualizations may help

youth and their teachers to imagine and devise more effective, contextually relevant citizenship education, to challenge their conditions in the global world. A global citizenship education that starts from youths' positional lived experiences with transnationalized social conflicts could provide those at the receiving end of the negative consequences of globalization with opportunities to challenge and change dominant narratives of their own history.

REFERENCES

- ACEVEDO RODRIGO, A., and LÓPEZ CABALLERO, P. (2012): Ciudadanos inesperados : espacios de formación de la ciudadanía ayer y hoy (México, D.F., El Colegio de México, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados).
- ANDREOTTI, V. (2015): Global citizenship education otherwise: pedagogical and theoretical insights, In A.A. ABDI et al., *Decolonizing Global Citizenship Education*, pp. 221–230 (Rotterdam, SensePublishers).
- APPLE, M.W. (1978): Ideology, reproduction, and educational reform, *Comparative Education Review*, 22, pp. 367–387.
- BASCOPE, M., BONHOMME, M., COX, C., CASTILLO, J.C., AND MIRANDA, D. (2015): Curricular guidelines and citizenship attitudes in Latin American Students: a comparative analysis, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez Y Juventud*, 13, pp. 1169–1190.
- BICKMORE, K. (2011a): Education for “peace” in urban Canadian schools: Gender, culture, conflict, and opportunities to learn. In P.P. TRIFONAS, AND B.L. WRIGHT. (Eds.) *Critical Issues in Peace and Education*, pp. 88–103 (New York, Routledge).
- BICKMORE, K. (2011b): Policies and Programming for Safer Schools: Are “Anti-bullying” Approaches Impeding Education for Peacebuilding? *Educational Policy*, 25, pp. 648–687.
- BICKMORE, K. (2012): Peacebuilding Dialogue as Democratic Education. In H. CREMIN, and J. ARTHUR. (Eds.) *Debates in Citizenship Education*, pp. 115–131 (New York: Routledge).
- BICKMORE, K. (2014a): Peacebuilding Dialogue Pedagogies in Canadian Classrooms, *Curriculum Inquiry*, 44, pp. 553–582.
- BICKMORE, K. (2014b): Citizenship education in Canada: “Democratic” engagement with differences, conflicts and equity issues? *Citizenship Teaching & Learning*, 9, pp. 257–278.
- BICKMORE, K., AND MACDONALD, A. (2010): Student leadership opportunities for making “peace” in Canada’s urban schools: Contradictions in practice, *Interamerican Journal of Education for Democracy/ Revista Interamericana de Educación Para La Democracia*, 3, pp. 126–152.

- BICKMORE, K., AWAD, Y., AND RADJENOVIC, A. (2017): Voices of Canadian and Mexican Youth surrounded by violence: Learning experiences for peace-building citizenship, *Research in Comparative and International Education* (Theme Issue: Revisiting Peace Education: Bridging Theory and Practice).
- BIESTA, G. (2009): Sporadic democracy: Education, democracy, and the question of inclusion. In KATZ, M.S., VERDUCCI, S., AND BIESTA, G. (2009). *Education, Democracy, and the Moral Life* pp. 101–112 (Dordrecht: Springer Netherlands).
- CALL-CUMMINGS, M., AND HOOK, M.R. (2015): Endorsing empowerment? A critical comparative study of peace education in Jamaica and Peru, *Journal of Peace Education*, 12, pp. 92–108.
- CARBAJAL PADILLA, P. (2013): Convivencia democrática en las escuelas. Apuntes para una reconceptualización, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 6, pp. 13–35.
- CARRETERO, M., HASTE, H., AND BERMUDEZ, A. (2016): Civic Education. In *Handbook of Educational Psychology*, pp. 295–308 (London: Routledge Publishers).
- CHARMAZ, K. (2000): Grounded theory: objectivist and constructivist methods. In DENZIN, N.K. AND LINCOLN, Y.S. (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*, pp. 509–535 (Thousand Oaks, Calif: Sage Publications, Inc.).
- CHÁVEZ ROMO, M.C. (2014): La estigmatización de la adolescencia como grupo poblacional en riesgo y sus repercusiones en la construcción de ciudadanía, *Sinéctica*, pp. 1–17.
- COX, C., JARAMILLO, R., AND REIMERS, F. (2005): *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas: Una agenda para la acción* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).
- COX, C., BASCOPÉ, M., CASTILLO, J.C., MIRANDA, D., AND BONHOMME, M. (2014): *Citizenship education in Latin America: priorities of school curricula*, IBE Working Papers on Curriculum Issues.
- DAVIES, L. (2008): Interruptive democracy in education. In ZAJDA, J.I. et al., *Comparative and Global Pedagogies: Equity, Access and Democracy in Education*, pp. 15–31, (Dordrecht: Springer).
- DÍAZ-AGUADO, M.J. (2002): Por una cultura de la convivencia democrática, *Revista Interuniversitaria de Formación Del Profesorado*, pp. 55–78.
- FIERRO, M.C., TAPIA, G., FORTOUL, B., MARTÍNEZ-PARENTE, R., MACOUZET, M., AND MUÑOZ-LEDO, M.J. (2013): Conversando sobre la convivencia en la escuela: Una Guía para el auto-diagnóstico de la convivencia escolar desde las perspectivas docentes. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 6, pp. 103–124.
- GALTUNG, J. (1969): Violence, Peace, and Peace Research, *Journal of Peace Research*, 6, pp. 167–191.

- GALTUNG, J. (1976): Three approaches to peace: Peacekeeping, peacemaking, peacebuilding. In GALTUNG, J. (Ed.) *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research* (Volume 2), pp. 297-298 (Copenhagen: Christian Ejlers).
- GUEVARA NIEBLA, G. (2012): *México 2012: la reforma educativa* (México, D.F.: Cal y Arena).
- HAKVOORT, I., AND OLSSON, E. (2014): The School's Democratic Mission and Conflict Resolution: Voices of Swedish Educators. *Curriculum Inquiry* 44, 531–552.
- IEP, INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE (2015): *Mexico Peace Index 2015: Analyzing the Changing Dynamics of Peace in Mexico* (Retrieved from http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexico-Peace-Index-Report-2015_1.pdf), accessed August 7th 2016.
- MORRISON, B.E., and VAANDERING, D. (2012): Restorative Justice: Pedagogy, Praxis, and Discipline, *Journal of School Violence*, 11, pp. 138–155.
- NIETO, D. (2012a): Democracia y Conflicto: Las contribuciones del pluralismo agonista. In SILVA VEGA, R et al., *Desafíos Para La Democracia Y La Ciudadanía*, pp. 103-145 (Cali: Universidad Icesi).
- NIETO, D. (2012b): Neoliberalism, Biopolitics, and the Governance of Transnational Crime. *Colombia Internacional*, 76, pp. 137–165.
- NIXON, R. (2011). *Slow violence and the environmentalism of the poor* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- O'MALLEY, P. (1996): Risk and responsibility. In BARRY, A. et al., *Foucault and Political Reason : Liberalism, Neo-Liberalism, and Rationalities of Government*, pp. 189–207 (Chicago: University of Chicago Press).
- PEETZ, P. (2011): Youth Violence in Central America: Discourses and Policies, *Youth & Society*, 43, pp. 1459–1498.
- REIMERS, F. (2007): Civic Education When Democracy Is In Flux: The Impact Of Empirical Research On Policy And Practice In Latin America, *Citizenship Teaching and Learning*, 3, pp. 5–22.
- ROSS, M.H. (2010): Peace Education and Political Science. In SALOMON, G. et al., *Handbook on Peace Education*, pp. 121-133 (New York: Psychology Press).
- RUITENBERG, C. (2010): Conflict, affect and the political: On disagreement as democratic capacity, *Factis Pax*, 4, pp. 40–55.
- YOUNG, I.M. (2011): *Responsibility for justice* (New York: Oxford University Press).
- ZURITA RIVERA, Ú. (2013): Las Escuelas Mexicanas y la Legislación sobre Convivencia, Seguridad y la Violencia Escolar, *REYTE*, 2, pp. 19–36.

PROFESIOGRAFÍA

Diego Nieto

Doctoral student, Curriculum Studies and Teaching Development. Comparative, International and Development Education. Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto. **Datos de contacto:** Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto. 252 Bloor Street West (room 10-170) Toronto, Ontario M5S1V6 Canada. E-mail: danietosa@gmail.com

Karthy Bickmore

Professor, Curriculum Teaching & Learning. Comparative International Development Education. Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto. She teaches graduate and teacher education in comparative democratic citizenship and conflict/peacebuilding education, and critical curriculum studies. Current research examines gaps (and potential links) between young people's lived experiences of citizenship and what/how they are taught in public school, in neighborhoods experiencing violence, in Canada, Mexico, and Bangladesh. She is Guest Editor of Curriculum Inquiry theme issue (44:4 September 2014) on Peace-building (in) Education: Democratic Approaches to Conflict in Schools and Classrooms, and Co-Editor of Comparative and International Education: Issues for Teachers (revised edition forthcoming 2016). Recent chapters appear in Teaching Global Matters in Local Classrooms (OISE 2014), Restorative Approaches to Conflict in Schools (Routledge 2013). **Datos de contacto:** Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto. 252 Bloor Street West (room 10-170), Toronto, Ontario M5S1V6 Canada. t. (+1) 416-978-0237 E-mail: k.bickmore@utoronto.ca

Fecha de recepción: 12 de agosto de 2016.

Fecha de aceptación: 22 de diciembre de 2016.

6



INTERPRETACIONES DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL EN LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

*Interpretations of Education for Global Citizenship in
the Mexican Reform of the Upper Secondary Education*

Cecilia Peraza Sanginés *

RESUMEN

En el planteamiento del monográfico, se toma como punto de partida la intensificación de las globalizaciones y la manera en que ésta ha cambiado los modelos tradicionales de la educación para la ciudadanía. Este trabajo revisa el caso mexicano a partir de la reforma integral a la educación media superior (2009), en la que se crea un marco curricular común para el bachillerato. Con dicha base, se identifican las categorías de la educación para la ciudadanía en el currículum y en el enfoque por competencias, a través del análisis del discurso pedagógico oficial, la revisión curricular y la reflexión sobre la propia práctica docente. La discusión gira en torno a la brecha que se genera entre un discurso pedagógico oficial progresista y un sistema educativo conservador, para identificar las consecuencias que tiene en la interpretación de la educación para la ciudadanía global..

* Universidad Nacional Autónoma de México (México).

PALABRAS CLAVE: Educación para la Ciudadanía, Educación Obligatoria, Política Educativa, Prácticas Pedagógicas, Currículum Oculto, Rol de la Escuela.

ABSTRACT

In the monographic approach, it takes as its starting point the intensification of globalizations and how it has changed the traditional models of education for citizenship. This paper reviews the Mexican case from the comprehensive reform of upper secondary education (2009), in which a common curriculum framework is created. With this base, the categories of citizenship in education are identified, in the curriculum and the skills approach, through the analysis of the official pedagogical discourse, the curricular revision and the reflection on the own teaching practice. The discussion revolves around the gap between an official progressive pedagogical discourse and a conservative educational system to identify the consequences it has on the interpretation of education for global citizenship.

KEY WORDS: Citizenship Education, Compulsory Education, Politics of Education, Educational Practices, Hidden Curriculum, School Role.

1. INTRODUCCIÓN

La noción de ‘ciudadanía global’ ha cobrado un lugar central en el discurso internacional acerca de las prioridades educativas para el desarrollo. A partir de la iniciativa mundial “La educación ante todo” (GEFI, por sus siglas en inglés) del Secretario General de las Naciones Unidas, puesta en marcha en septiembre de 2012, el ‘fomento de la ciudadanía global’ ha pasado a ser considerada una prioridad. No obstante, se trata de un concepto poco claro, sujeto a múltiples interpretaciones.

En este artículo se explora la manera en que las tendencias educativas globales han ido modificando el modelo tradicional de la educación para la ciudadanía en México, a partir de la reforma integral a la educación media superior, que culminó en el año 2009, con la creación del Sistema Nacional de Bachillerato con un marco curricular común (MCC).

El método utilizado para identificar las interpretaciones de la educación para la ciudadanía global en México es, por un lado, el análisis del discurso, con base en los documentos oficiales de la política educativa mexicana, como son el documento de Reforma Integral a la Educación Media Superior (SEMS, 2008) y el Plan Sectorial de Educación 2013 – 2018, para identificar los elementos de recontextualización del discurso internacional en el campo oficial. Por otro lado, se hace una revisión curricular con base en

libros de texto de bachillerato y una reflexión desde la propia práctica docente.

La discusión está inspirada en el modelo analítico de BERNSTEIN (1990) sobre el dispositivo pedagógico de reproducción que va desde la identificación del discurso hegemónico en el campo internacional hasta su recontextualización en el campo pedagógico.

Las reflexiones que se exponen en este artículo, resultan de un trabajo de investigación más amplio (PERAZA, 2015), desarrollado entre agosto de 2014 y noviembre de 2015, que explora los procesos de recontextualización del discurso oficial sobre educación para la ciudadanía global en el campo pedagógico, a partir del trabajo etnográfico y la observación participante en un colegio de bachillerato general con enfoque propedéutico en Nayarit, México.

La tesis central es que existe una brecha entre el discurso oficial mexicano -que recontextualiza planteamientos internacionales progresistas- y la operacionalización de la educación para la ciudadanía, en un sistema educativo conservador. Esa brecha se intensifica con las constantes reformas educativas que se han suscitado en los últimos años y obstaculiza la transformación del modelo tradicional de la educación para la ciudadanía, por el escepticismo con que es recibido por los actores, especialmente el personal docente.

Para fundamentar este trabajo, se recuperan algunas reflexiones teóricas sobre el concepto de ciudadanía global en las políticas educativas. Las interpretaciones que se hacen de la ciudadanía en educación, se abordan a partir de las categorías identificadas por MORRIS y COGAN (2009), quienes indagan acerca de la operacionalización de la educación cívica en el currículum escolar.

Posteriormente se explica en qué consistió la reforma de la educación media superior en México y el contexto político en el que se suscitó, para analizar el discurso pedagógico oficial en relación con la ciudadanía. Con dicha base y el análisis curricular de dos asignaturas ('Introducción a las Ciencias Sociales' y 'Ética y Valores'), así como la reflexión sobre la propia práctica docente, se arrojan algunos resultados sobre las interpretaciones de la educación para la ciudadanía global en el bachillerato general mexicano, para analizar la influencia de la globalización en el cambio del modelo tradicional de la educación para la ciudadanía.

2. LA CIUDADANÍA GLOBAL EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

La ciudadanía global es un concepto que ha cobrado cada vez mayor centralidad en las políticas educativas. Especialmente a nivel de discurso, en el campo internacional. No obstante, se trata de un concepto poco claro, sujeto a múltiples interpretaciones.

La cuestión que destaca es la amplitud de la noción de ‘ciudadanía global’; es decir, la dificultad de hacerla operativa en educación. Esto se debe, fundamentalmente, a dos motivos. El primero, que es un concepto poco claro en el que la propia noción resulta una metáfora; una contradicción de términos e incluso un oxímoron (DAVIES y GRAHAM, 2009: 62). En segundo lugar, al ser aplicada a la educación, dicha noción implica un cierto grado de confusión.

En relación con el significado, la noción de ‘ciudadanía global’ posiblemente implica, tanto desde el punto de vista jurídico, como de la identidad colectiva, el sentido de pertenencia y el compromiso cívico (TAWIL, 2013: 2). En este sentido, se desprenden algunas preguntas ¿es la educación para la ciudadanía global una expresión del propósito fundamental de los sistemas educativos?; ¿se refiere a un área concreta del proceso de enseñanza aprendizaje? En tal caso ¿cuáles son los límites de dicho dominio?; ¿cómo se relaciona con otras áreas de aprendizaje, a menudo superpuestas, asociadas con la socialización cívica y política?

Tradicionalmente, la noción de ciudadanía se ha relacionado con la pertenencia individual a una comunidad política contenida en los límites del Estado Nación. Ello comprende un sentido de pertenencia a una comunidad política nacional pero también una forma de acción, con implicaciones a nivel de responsabilidades y derechos.

En la concreción del concepto de ciudadanía a través de una carga de derechos y responsabilidades, suelen reconocerse dos tradiciones: la ‘cívica republicana’ y la liberal (PÉREZ-CASTRO, 2001). En la primera, la ciudadanía se caracteriza por hombres virtuosos y por un modelo justo de gobierno, que supone obligaciones y una ‘virtud cívica’. En la perspectiva liberal, el Estado es garante de los derechos de los individuos.

LISTER (1998) sugiere dos aspectos de la ciudadanía: ser ciudadano y actuar como ciudadano:

“Ser ciudadano significa gozar de los derechos necesarios para la agencia, así como para la participación social y política. Actuar como ciudadano implica el cumplimiento de todo el potencial de su estatus” (LISTER, 1998: 328-329).

Desde la perspectiva de la diversidad, ISIN y WOOD (1999) sugieren que una concepción de ciudadanía necesita basarse en el *ethos* de pluralización como la respuesta necesaria a las tensiones de múltiples identidades y lealtades que de hecho existen en el mundo globalizado contemporáneo.

En cualquier caso, la noción de ciudadanía es controvertida, sujeto de variedad de interpretaciones, no solamente en sociedades divididas, también en el caso de las relaciones entre poblaciones indígenas y otras minorías culturales en el interior de un Estado. Por otra

parte, los derechos asociados a la ciudadanía a menudo son negados a los grupos de migrantes, en particular a los refugiados.

Cualquier intento de incorporar la noción de ciudadanía más allá del Estado-Nación a nivel mundial, se vuelve aún más problemático, sobre todo desde una perspectiva jurídica. Aún con el anuncio que hacen las Naciones Unidas, acerca del surgimiento de una comunidad política mundial, sus miembros están compuestos de naciones, no de individuos. Así pues, pese a la forma en que la globalización está afectando a las concepciones tradicionales de la ciudadanía dentro de los límites del Estado-Nación, la noción de ‘ciudadanía global’ sigue siendo una metáfora; más aún, una contradicción¹.

Sin embargo, la concepción tradicional de ciudadanía nacional está cambiando bajo la influencia de múltiples procesos asociados con la globalización. Se habla de la emergencia de formas post-nacionales de ciudadanía (SASSEN, 2002) vinculadas a la internacionalización del comercio y las finanzas, un mayor acceso a la información, el conocimiento y los valores difundidos en todo el mundo a través de los nuevos medios digitales, el aumento de la migración y la movilidad a través de las fronteras, la degradación del medio ambiente asociada al cambio climático global, así como la consolidación de los organismos internacionales de la gobernanza global. El aumento de la aceleración, la complejidad y la interdependencia de los múltiples procesos de cambio económico, tecnológico, ambiental, social y político, están contribuyendo a la expansión de las relaciones sociales a través del mundo.

Dichas concepciones ‘post-nacionales’ de ciudadanía son, en parte, vinculadas a las comunidades sociales y políticas transnacionales, el activismo civil y a las nuevas formas de identificación y movilización global. Sin embargo, a pesar de estas transformaciones, el Estado sigue siendo el referente para la ciudadanía.

Más allá del nivel jurídico, la ciudadanía puede desarrollarse como un sentido de pertenencia a una comunidad política global a través de la identificación con valores humanistas que inspiran principios como la igualdad de derechos, respeto por la dignidad humana, justicia social y solidaridad internacional, en la que se basa el *ethos* de los marcos normativos internacionales. En este sentido, se argumenta la pertinencia de referirse a una ‘ciudadanía cosmopolita’ (CORTINA, 1997) más que una ciudadanía global².

¹ ¿De qué ciudadanía global hablamos, cuando hay personas que mueren ahogadas diariamente en el Mediterráneo, en la búsqueda desesperada de un lugar en el mundo para vivir, lejos del terror de la guerra? ¿A qué ciudadanía democrática hacemos referencia, mientras México registra –solamente en lo que va del sexenio de Peña Nieto– más muertes y desapariciones forzadas que las dictaduras latinoamericanas de finales de siglo XX?

² El cosmopolitismo tiene como fundamento el reconocimiento de la legitimidad del principio de universalidad. Dicho principio resulta clave desde la perspectiva humanista, humanitaria, de los derechos

Para despejar, en algún grado, la confusión que genera dicha noción –que es, de por sí, compleja y polémica- al ser aplicada a la educación, SHULTZ (2007) propone una revisión del rol del ciudadano global, en el sentido de construir espacios de entendimiento y compromiso que se extiendan más allá de las fronteras tradicionales, así como crear nuevas formas de negociar las relaciones globales. Porque:

“si los ciudadanos de las naciones bien estantes aprenden que su rol como ciudadanos globales es competir en el mercado global, las estructuras que mantienen a los países de menor bienestar en la desigualdad y la marginación, serán perpetuadas, si no fortalecidas” (SHULTZ, 2007: 257).

Las polémicas definiciones de globalización y de ciudadanía global, reflejan tensiones sociales y discusiones más amplias. Por un lado, DOWER (2003: 7) sugiere que la ciudadanía global comprende tres componentes: “una afirmación normativa acerca de cómo debe actuar la humanidad; una afirmación existencial, acerca de cómo debe ser el mundo; y una afirmación aspiracional acerca del futuro”.

Por otro lado, MCGREW (2000) presenta tres aproximaciones a la globalización – que se utilizan como referente en este trabajo, para reflexionar acerca de la interpretación mexicana de ciudadanía global en educación- que reflejan diferentes posiciones en el sistema económico, político y social.

1) La *aproximación neoliberal* celebra el dominio de un mercado global único y los principios del comercio transnacional liberal. Desde esta perspectiva, el ciudadano global, es aquél que participa exitosamente en la economía liberal conducida por el capitalismo y la tecnología. En este caso, la posición privilegiada resulta de la capacidad emprendedora individual en el sector privado. Se asocia a las personas que viajan alrededor del mundo llevando con ellas una agenda de “desarrollo global”, a las que se suman los millones de emprendedores de negocios globales que arrojan como resultado una concepción del ciudadano global como un viajero.

En el ámbito educativo, esto se identifica en los programas que alientan al alumnado a viajar internacionalmente y adquirir experiencia global; una experiencia típica del mundo “desarrollado”. Con el objetivo de incrementar la movilidad transnacional de conocimiento y competencias, desde el ámbito educativo se pretende facilitar dicha participación a través de la construcción de relaciones basadas en una concepción cultural, así como de capacidades como la adquisición de diferentes lenguas.

Ese tipo de ciudadanos globales, dice SHULTZ (2007: 252) “asumen que su posición de privilegio es natural y un signo de éxito. Aunque ellos mismos puedan apoyar

humanos, a través de la cual se contempla que los individuos, como miembros de comunidades locales y ciudadanos de los Estados-Nación, también son miembros de una comunidad global de los seres humanos (TAWIL, 2013: 2).

esfuerzos de intervención como donaciones caritativas para mitigar el sufrimiento de aquellos que no son tan exitosos”.

2) La *aproximación radical*, en contraste, concibe la globalización como un modo acelerado del imperialismo occidental que utiliza el poder económico para la dominación. Desde esta perspectiva, el ciudadano global debe comprender cómo este sistema crea pobreza y opresión entre la mayoría de la población mundial y, por lo tanto, tiene como responsabilidad desafiar al Estado y a las estructuras corporativas que incrementan la marginalización de los países del sur.

En esa línea, se desarrolla un sentido de solidaridad global o nacional como sub producto de la hegemonía de la globalización económica. Las estructuras que sirven para reforzar dicha hegemonía incluyen instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), también conocidas como las instituciones del *Bretton Wood*. “La globalización contemporánea, en su visión radical, es aquella implicada en la intensificación de la pobreza global, la privatización, el conflicto y la violencia” (MCGREW, 2000: 351).

El reto para esta aproximación a la ciudadanía global radicalizada, consiste en construir solidaridad a través del quiebre de dichas estructuras globales de opresión. Desde esta lógica, se hace un llamado a la acción contra las instituciones globales, particularmente las instituciones financieras que son arquitectos del liberalismo económico global. El objetivo que persigue es el de crear un cambio radical en las relaciones norte – sur, a partir de la comprensión del lazo que existe entre las actividades económicas de dichas instituciones de opresión social y política, así como de destrucción económica.

En el ámbito educativo, el reto para esta aproximación, consiste en observar las relaciones globales más allá del maniqueísmo de buenos y malos.

3) La *aproximación transformacional* –que propone MCGREW (2000)-, concibe la globalización en sus dimensiones cultural, social, ambiental, política y económica, que arroja como resultados nuevos patrones de inclusión y exclusión, así como la erosión de las jerarquías norte – sur. Desde esta perspectiva, la globalización es concebida más que una nueva forma de imperialismo o una simple ruta hacia el mercado económico global, como la posibilidad de nuevas formas de gobernanza establecidas que incluyen intereses públicos y privados, agencias domésticas y transnacionales; es decir, un nuevo desarrollo de consenso emergido del post-Washington o el consenso de Ginebra.

Bajo la idea de que “otro mundo es posible”, el ciudadano global pretende incluir y comprometer a otros en función de su humanidad común compartida. Así, la gente a través del mundo, se une para crear justicia social a través de una profunda comprensión y

acompañamiento, a través del cual se crean espacios democráticos para la construcción de comunidades inclusivas, y a través de la acción que enlaza la experiencia local con la experiencia global compartida. Se trata de una iniciativa política de construcción de capacidades centrada en la construcción de conocimiento.

Desde esta aproximación, se otorga especial importancia al hecho de crear espacios democráticos para comunidades y construir coaliciones que atraviesan fronteras locales, nacionales y regionales. A través de dicho proceso la ciudadanía es capaz de enlazar la acción en el nivel local y global para construir auténticos retos hacia aquellas fuerzas que perpetúan la presión, la pobreza y la marginalización, creando nuevas formas de inclusión y solidaridad transnacional.

El desafío político de esta aproximación a la ciudadanía consiste en asegurar que la acción sólo se consigue de la complejidad y la complicidad de las relaciones y el compromiso como ciudadano de un mundo global. En esta línea, se ha identificado el trabajo desarrollado en el Estado español por Intermón Oxfam (DE PAZ, 2007), en la línea del desarrollo de un modelo pedagógico de referencia para la Educación para la Ciudadanía Global, que cree en el poder transformador de la educación, y en ese sentido no solamente plantea unos medios didácticos, sino que plantea unos objetivos políticos del proceso educativo-socializador frente a los retos que plantea construir un modelo de sociedad en el contexto actual.

Las diversas concepciones de globalización sugieren un rol particular y una serie de acciones para un ciudadano global. Lo mismo sucede con la educación para la ciudadanía.

MOLLER (2002: 10) identifica al neoliberalismo como una filosofía particularmente estrecha para definir el rol del ciudadano: “para los neoliberales, la opción del consumo es garante de la democracia [...]; en ese sentido, la democracia se convierte, de un concepto político, a uno económico donde la equidad se confunde con la capacidad de consumir”.

Los movimientos conocidos como ‘globalifóbicos’ que se afirman contra el neoliberalismo, conciben la ciudadanía activa como una fuerza radical necesaria para desafiar la hegemonía del mercado y para proteger el bienestar social y ambiental (APPLE, 2000; OSLER, 2000).

Queda claro que los múltiples procesos de globalización, tanto económicos como tecnológicos, ambientales o políticos, han ido transformando progresivamente las concepciones y prácticas tradicionales alrededor de la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de dichas transformaciones, la base jurídica para la definición de la ciudadanía, así como su práctica, sigue estando situada en relación con el Estado-Nación.

Las tensiones relacionadas con esta realidad cambiante explican, al menos en parte, la posible confusión y la resistencia potencial que puede encontrar una noción como la de ‘ciudadanía global’ que se ha introducido en el discurso internacional de las Naciones Unidas, en relación con la ‘educación para el desarrollo’.

Se sobreentiende que el concepto de ‘ciudadanía global’, en dicho marco, se refiere a los intentos de introducir cuestiones de interés mundial y los elementos de una cultura cívica global emergente, en los programas de educación formal o no formal existentes (TAWIL, 2013:6); por lo tanto, el discurso de la educación para la ciudadanía global, pretende fomentar la adaptación y el enriquecimiento de los programas de educación para la ciudadanía local y nacional, cualquiera que sea su enfoque, con el contexto de la globalización intensificada.

1.1. Interpretaciones de ciudadanía en educación

Históricamente se ha asignado a la educación, una responsabilidad relativa a la formación de la ciudadanía y del fortalecimiento de la cohesión social. Una cuestión muy presente en el discurso pedagógico oficial del Estado Mexicano. Así pues, se asigna al sistema educativo un rol en la promoción de los conocimientos, competencias y valores que desarrollen un sentido de ‘destino compartido’ a través de la identificación individual con los ambientes social, cultural y político de una sociedad. Asimismo, se asigna a la escuela un papel en el fomento a la participación en la acción cívica y social, basada en un sentido de la responsabilidad individual hacia las comunidades.

Tal como plantea SHULTZ (2007: 257) “las ciudadanas y los ciudadanos globales aprenden que el mundo está determinado por estructuras que impiden un cambio y unas relaciones auténticas para el desarrollo”. En este sentido, se ha desarrollado una nueva aproximación a la ciudadanía global a partir de la comprensión acerca de cómo las experiencias comunes de pobreza y marginalización se extienden más allá de las fronteras estatales. Sin embargo, esta es una reflexión que no ha permeado el currículum mexicano, ni en la educación básica ni en el nivel medio superior y solamente podría identificarse dicha reflexión crítica a nivel del currículum oculto, en vinculación directa con el papel del docente.

En el entendido de que compartimos un planeta y un sentido de humanidad, las ciudadanas y los ciudadanos globales aprenden, según esta última autora, que la compasión y el cuidado se convierten en conexiones poderosas que atraviesan las típicas fronteras del Estado, la nacionalidad, la raza, la clase o el sexo. Las relaciones de poder se negocian, a partir del diálogo y la deliberación, en contextos localizados como espacios de interacción.

Decir que en México este es el aprendizaje que se está promoviendo, distaría profundamente de la realidad, marcada por la violencia en todos los niveles. Precisamente la falta de un diálogo respetuoso y razonado, así como la deliberación consciente, es lo que caracteriza los procesos políticos en México, que la mayoría de personas jóvenes pudieran adoptar como referente.

En ese sentido, los desafíos docentes incluyen metas de ciudadanía global, bajo el reconocimiento de que dicha ciudadanía necesita comprometerse en cuestiones y acciones más allá de su contexto local. La manera en la que se asume dicho compromiso, determina el tipo de ciudadanía global que se promueve en el proceso educativo.

La función social, cívica y política que se arroga a la educación, suele explicitarse en el currículum e implicar el diseño de una formación ciudadana ('cívica y ética', en la interpretación mexicana), que no necesariamente es explícita en la disciplina académica, pero, a menudo, implica un área amplia de la enseñanza aprendizaje. Un área que suele sobreponerse en diferentes grados, con materias como la Geografía, la Historia, las Ciencias Sociales, la Religión o los Estudios Ambientales. Asimismo, la educación ciudadana incluye los niveles de educación formal y no formal, y suele ser considerada como una parte esencial de la formación de la ciudadanía en cada contexto social.

La naturaleza controvertida de la educación para la ciudadanía puede conducir, pues, a una serie de interpretaciones y aproximaciones. Éstas, pueden ser minimalistas y conservadoras, en la línea de reproducir el orden social existente, o bien, más ambiciosas y críticas, dirigidas a la adaptación al cambio o, aún más, a la transformación de las dinámicas sociales existentes (LE MÉTAIS, 1997; KENNEDY, 1997; KERR, 1999).

A partir de un estudio comparativo reciente, en relación con la educación cívica, en seis sociedades (Australia, Hong Kong, Japón, Taiwán, Tailandia y los Estados Unidos de América), MORRIS y COGAN (2001) ofrecen una serie de categorías para analizar la operacionalización de la educación cívica en el currículum escolar a partir de la siguiente cuestión ¿cuál es la naturaleza de las políticas de Estado destinadas a promover el aprendizaje de valores y conceptos cívicos en las escuelas?

Para ofrecer una aproximación al caso mexicano, se indaga acerca de la interpretación que se hace del concepto de ciudadanía en el currículum de bachillerato general con enfoque propedéutico.

La tesis de MORRIS y COGAN (2001) es que el marco estructural básico en el que operan profesores y alumnos, tiene una relación directa con el medio a través del cual se operacionaliza la educación cívica en el currículo escolar. Dicho medio varía

sustancialmente entre las sociedades en función del papel que juega el Estado en la definición del mismo.

A partir de los resultados obtenidos en su análisis³, estos autores plantean que las sociedades con Estados centralizados (como son Japón, Tailandia, Taiwán y Hong Kong) operacionalizan la educación cívica colocando el énfasis en la identidad nacional, el comportamiento moral, la religión y atributos personales como honestidad y civilidad. En cambio, en sociedades como Australia y Estados Unidos, el acento se coloca en aquellas áreas relacionadas con la democracia, los procesos políticos, los derechos humanos y la economía de libre mercado.

Frente a dicho planteamiento, debería suponerse que la educación cívica en México se operacionaliza a partir del comportamiento moral del alumnado, así como el refuerzo de la identidad nacional, dado el nivel de centralización que caracteriza al Estado mexicano. Sin duda existen dichos componentes; sin embargo, se verá que las dimensiones política y social de la ciudadanía -las áreas relacionadas con la democracia, los procesos políticos y los derechos humanos- tienen un papel central en el currículum. Lo que toca a la religión, depende del contexto escolar del que se trate⁴.

MORRIS y COGAN (2001) distinguen el grado en que las intenciones curriculares subrayan la educación acerca de, a través de (vía participación) o para (vía compromiso activo) la ciudadanía. Lo hacen a través de la revisión del currículum formal y el currículum oculto, sin reducirlo a la comparación descriptiva, sino elaborando distinciones analíticas útiles en relación a cuán explícito es el valor que se enseña o en el que se educa (LE MÉTAIS, 1997)⁵. Las interpretaciones que los diferentes currículos nacionales hacen del concepto de ciudadanía se plantean en términos de mínimos y máximos, a partir del contraste de indicadores, como se muestra en la siguiente Tabla 1.

³ En cada país se analizaron dos a tres escuelas, distinguiendo pública, privada y, en algún caso, escuelas experimentales (*demonstration school*).

⁴ El sistema educativo mexicano está regido por la Secretaría de Educación Pública (SEP) -equivalente al Ministerio de Educación en el Estado español- con base en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación (LGE, 1993). Dicho artículo constitucional sostiene que todo individuo tiene derecho a recibir educación pública, laica y gratuita. No obstante, el sector privado tiene un papel preponderante en la oferta de servicios educativos y, en dicho marco, la educación religiosa tiene gran influencia en México.

⁵ Estos autores recomiendan revisar los análisis de LE MÉTAIS (1997) y KERR (1999) para profundizar en la forma en que estas sociedades expresan los valores que se espera que las escuelas enseñen, distinguiendo el grado de detalle o claridad con la que los valores se expresan. También sugieren una lectura de KENNEDY (1997) quien plantea que, cuanto más altas son las expectativas de la educación cívica en un país habrá menos probabilidades de que se refleje en la práctica significativa.

Tabla 1. Interpretaciones de ciudadanía ⁶

Interpretaciones mínimas	Interpretaciones máximas
Educación cívica	Educación para la ciudadanía
Código agregado	Código integrado
Enfocada en los contenidos	Enfocada en los procesos
Basada en conocimientos	Basada en procedimientos
Transmisión didáctica	Interpretación interactiva
Basada en los textos	Variedad de recursos
Fácil de asimilar y medir en la práctica	Difícil de asimilar y medir en la práctica
Formal	Participativa
Presencia sutil en el proceso educativo	Presencia robusta en el proceso educativo
Enfoque exclusivo	Enfoque inclusivo
Elitista	Activista

A partir de dichos elementos, se analiza la interpretación que se hace de la educación para la ciudadanía en el currículum del bachillerato general mexicano con enfoque propedéutico.

1.2. Metodología de análisis de las categorías de ciudadanía en educación

Para analizar cada una de las dimensiones señaladas se adoptó la siguiente metodología. Primero, se realizó una lectura crítica de la reforma integral a la educación media superior (RIEMS) identificando los elementos del discurso internacional acerca de la educación para la ciudadanía global que se reproducen y aquellos que se recontextualizan. Asimismo, se analizó el documento oficial del Plan Sectorial de Educación 2013-2018 para analizar la evolución del discurso. Después, se revisó el marco curricular común del nivel medio superior para identificar las competencias genéricas que tienen relación con la noción de ‘ciudadanía global’.

Con base en el análisis del currículum del bachillerato general con enfoque propedéutico, se identificaron las categorías de la educación para la ciudadanía global en el área histórico social, a partir de la revisión de ocho libros de texto de las asignaturas de ‘Ciencias Sociales’, así como 18 libros de texto de ‘Ética y Valores’, que se cursan en el primer año del bachillerato. A ello se suma el trabajo etnográfico en un centro escolar privado de la provincia de Nayarit, durante el curso escolar 2014 – 2015.

El objetivo planteado consiste en analizar la manera en que los principios dominantes en el campo internacional son recontextualizados en el campo pedagógico, con la intención de identificar las contradicciones que se generan a partir de la brecha entre el discurso oficial y la práctica educativa.

⁶ La traducción / interpretación de los conceptos utilizados por MORRIS y COGAN (2001) es propia.

De acuerdo con la propuesta de BERNSTEIN (1990), el análisis del dispositivo pedagógico debe hacerse a través de la revisión del conocimiento educativo: su contenido, la forma de transmitirlo y la forma de evaluarlo. De esa manera, se hace posible identificar las relaciones de poder, externas a la educación, que se transmiten en la escuela. La expresión de dichas relaciones de poder estará presente en el currículum, en la pedagogía y en la evaluación.

En este trabajo se analiza la dimensión curricular, en relación con el discurso de la educación para la ciudadanía global como dispositivo pedagógico, aunque se tienen en cuenta elementos de las relaciones pedagógicas (especialmente en el currículum oculto) identificadas a partir de la observación participante en un centro educativo de bachillerato⁷.

Para ello, se identifican los temas del programa del área histórico social de bachillerato en los que se hace referencia a cuestiones vinculadas con la ciudadanía, en general, y con la ciudadanía global, en su caso.

En años recientes, se han suscitado un sinnúmero de reformas curriculares en los distintos subsistemas de la educación media superior (EMS) en México. En el análisis de la reforma integral a la educación media superior (RIEMS) de 2009, se puso de manifiesto la conflictividad que implicó la definición de un marco curricular común (MCC) para el bachillerato.

Definir cuáles son los conocimientos, las habilidades y actitudes que todo bachiller debe poseer al finalizar sus estudios no es un asunto de consenso. Por ello, en este trabajo se toma como referencia el perfil básico del egresado de bachillerato que recoge la normatividad vigente. Dicho perfil hace referencia a los desempeños comunes que los egresados del bachillerato deben conseguir independientemente de la modalidad y subsistema que cursen.

En dicho marco se adopta el sistema de formación por competencias en las que se definen las genéricas y las disciplinares básicas, que son comunes a todas las personas egresadas del sistema de EMS; las disciplinares extendidas, que son de carácter propedéutico y las competencias profesionales, que no se abordan en este trabajo.

En el área de Humanidades y Ciencias Sociales, disciplinas como Filosofía, Ética y Lógica se han considerado “de carácter transversal” según el documento de Reforma que se toma como base (SEMS, 2008:71).

⁷ Además de BERNSTEIN (1990), diversos autores de la denominada ‘nueva sociología de la educación’ han centrado sus investigaciones en el currículum como expresión de las relaciones de poder que subyacen a la selección y organización del conocimiento educativo (APPLE, 1989; YOUNG y GAMBLE, 2006; MULLER, 2000).

El caso de la asignatura de ‘Ética y Valores’ es peculiar, ya que resulta una suerte de continuidad con la ‘Formación cívica y ética’ que forma parte del currículum de la educación básica, desde el primer año de primaria hasta el último de secundaria (6 a 15 años de edad). En el caso del bachillerato general con enfoque propedéutico, la frecuencia de dicha asignatura suele ser de tres clases por semana durante los dos primeros semestres.

Es de suponerse que los conocimientos vinculados con el concepto de ciudadanía global estarán contenidos en el área histórico – social. De dicho supuesto se desprende que, en el marco curricular común del bachillerato mexicano, no hay lugar para dicha propuesta, a menos que se abordase, efectivamente, desde una perspectiva transversal.

2. LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

Una cuestión clave en la RIEMS es la obligatoriedad de la educación media superior, que contempla una escolarización hasta la mayoría de edad (18 años). Se trata, pues, de un nivel educativo del que egresan ciudadanas y ciudadanos, nuevos votantes.

En relación con la educación para la ciudadanía, el documento oficial de la Subsecretaría de la Educación Media Superior (SEMS) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), sugiere que “no se debe perder de vista que de la EMS egresan individuos en edad de ejercer sus derechos y obligaciones como ciudadanos” y que, como tales, “deben reunir, en adición a los conocimientos y habilidades que definirán su desarrollo personal, una serie de actitudes y valores que tengan un impacto positivo en su comunidad y en el país en su conjunto” (SEMS, 2008: 4).

2.1. Contexto político en que se suscita la reforma

En el año 2000, Vicente Fox Quesada ganaba las elecciones presidenciales en representación de la denominada “alianza por el cambio” del derechista Partido Acción Nacional (PAN) y su socio coyuntural, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)⁸. En ese mismo año se empezó a implementar el Programa Integral de Formación Cívica y Ética (PIFCYE) de la SEP para la educación básica (primaria y secundaria)⁹.

Las elecciones de 2000 representaron un parteaguas en la historia de México debido a que, por primera vez en la historia moderna del país, el Partido Revolucionario

⁸En las elecciones federales del año 2006, el PVEM se alió con el PRI, postulando a Roberto Madrazo Pintado para la presidencia.

⁹Levinson (2004) analiza los retos que enfrenta la reforma al programa para la educación cívica de secundaria en México, a partir de los actores involucrados en su implementación. Su tesis es que el nuevo planteamiento en materia cívica en México asume como base una pedagogía democrática en la ausencia de una cultura política democrática, por lo que dicha reforma se recibe con gran escepticismo.

Institucional (PRI) resultó derrotado en una elección presidencial. Desde su fundación en 1929 -con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR)-, todos los presidentes mexicanos habían sido los candidatos del PRI¹⁰.

Desde el año 2000 y hasta el 2012, en que el PRI recupera la presidencia con Enrique Peña Nieto -actual mandatario hasta el final del sexenio en curso, en 2018-, gobernó en México el Partido Acción Nacional. En las elecciones federales del año 2006, los resultados dieron al candidato presidencial del PAN, Enrique Calderón Hinojosa, un estrecho margen (0,56%) ante el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador (hasta entonces jefe de gobierno de la capital mexicana y actual presidente del Movimiento de Renovación Nacional, (MORENA). López Obrador no reconoció el resultado, alegando fraude y denunciando las irregularidades que se presentaron en la jornada electoral; un hecho en sintonía con la crisis política que atravesaba el país desde tiempo atrás y que colocó a Calderón Hinojosa en una crisis de legitimidad durante todo su mandato.

La implementación de la reforma de la educación secundaria en México, que dio pie a la creación del PIFCyE, correspondió al gobierno de Fox Quesada y estuvo marcada por un periodo de transición política que fue de una “larga historia de gobiernos autoritarios corruptos” (LEVINSON, 2004: 1), a lo que prometía ser un régimen democrático.

Las múltiples reformas en materia educativa se gestaron en dicho mandato y se concretaron durante el periodo de gobierno de Calderón Hinojosa marcado, a su vez, por la denominada “guerra contra el narcotráfico”¹¹.

La reforma política que Calderón propuso al inicio de su gobierno se promulgó en agosto del 2012, al final del sexenio. En materia de educación destacan los resultados de las

¹⁰En 1990, en un debate televisivo dirigido por Enrique Krauze (discípulo del premio Nobel de literatura e intelectual orgánico de Estado, Octavio Paz), el escritor peruano Mario Vargas Llosa -también premio Nobel de literatura- calificó a México de “dictadura perfecta”, en referencia al gobierno del PRI: “tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido. Y de un partido que es inamovible [...] es una dictadura *sui generis*, que muchos otros en América Latina han tratado de emular [...]; tan es dictadura la mexicana, que todas las dictaduras latinoamericanas desde que yo tengo uso de razón han tratado de crear algo equivalente al PRI”. Vargas Llosa hablaba en un evento patrocinado por Televisa, consorcio mediático que, sin pelos en la lengua, se define como “soldado del PRI” (El País, 1 de septiembre de 1990).

¹¹La guerra contra el narcotráfico inició como un conflicto armado interno que enfrentaba al Estado mexicano y los Grupos de Autodefensa Popular y Comunitaria contra los cárteles que controlan diversas actividades ilegales, principalmente el tráfico de drogas. Esta situación comenzó el 11 de diciembre de 2006, cuando el gobierno federal de Calderón anunció un operativo contra el crimen organizado en el estado de Michoacán (Operación Conjunta Michoacán), donde a lo largo de 2006 se habían contabilizado cerca de 500 asesinatos de miembros de los cárteles del narcotráfico. Como resultado de esa declaración de guerra, a la fecha, el saldo es de 186 mil personas asesinadas, 29 mil desaparecidas y 200 mil desplazadas, además de incalculables violaciones a los derechos humanos y una caída en picada de la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de garantizar el estado de derecho (Taula per Mèxic, 2016).

pruebas aplicadas por la OCDE en dicho período, en que el alumnado mexicano nunca pudo llegar al promedio de los otros países miembros. Además, la escasa cobertura educativa generó que millones de jóvenes quedaran fuera del bachillerato.

La Reforma Integral a la Educación Media Superior (RIEMS, 2009) responde al proyecto educativo del gobierno de Calderón. No obstante, es preciso tener en cuenta que, en México, en las últimas cuatro décadas, las reformas en materia educativa han sido incesantes.

En la actualidad, la reforma educativa de 2012-2013 presentada por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, dentro del marco de los acuerdos y compromisos establecidos en el *Pacto por México*, sigue siendo motivo de enorme crispación política¹². Se puede afirmar que México está sumido en una auténtica crisis de gobernabilidad a partir de las movilizaciones de un importante sector del magisterio que rechaza de tajo la última reforma educativa.

2.2. La aproximación a la ciudadanía global en la reforma

Hasta el año 2007, en que se gesta la Reforma Integral a la Educación Media Superior (RIEMS), existían en México una serie de subsistemas que operaban de manera independiente, sin correspondencia a un panorama general articulado y sin que existiera suficiente comunicación entre ellos.

El reto que se propone la RIEMS¹³ consiste en encontrar objetivos comunes a dichos subsistemas para crear un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) con base en cuatro pilares: construcción de un Marco Curricular Común (MCC), definición y regulación de las modalidades de la oferta de la Educación Media Superior, profesionalización de los servicios educativos y Certificación Nacional Complementaria.

En el discurso que introduce la reforma, se asevera que la competitividad de México depende en buena medida del adecuado desarrollo de este nivel educativo. Por lo tanto, “la

¹² La última reforma educativa fue aprobada por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 2012 y por el Senado de la República el 21 de diciembre del mismo año. En febrero de 2013, la reforma fue declarada constitucional por el Poder Legislativo Federal, promulgada por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2013 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. El 10 de septiembre de 2013, Peña Nieto promulgó la reforma a la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente; los tres decretos fueron publicados en el Diario Oficial al día siguiente.

¹³ La RIEMS se llevó a cabo en el período que va de los años 2007 a 2009, en el gobierno panista de Calderón Hinojosa. El documento oficial de la Subsecretaría de la Educación Media Superior (SEMS) de la SEP es del año 2008 y recoge aportaciones de las autoridades educativas de los diferentes Estados de la República, de la Red de Bachilleratos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones Educativas (ANUIES), del Consejo de Especialistas de la SEP, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y de diversos especialistas en temas educativos.

cobertura y la calidad en la EMS constituyen el supuesto fundamental para que el país pueda dar respuesta a los desafíos que presenta la economía globalizada en un marco de equidad” (SEMS, 2008: 4).

A partir del análisis del discurso oficial, queda claro que ‘la calidad de la educación’ es el eje que orienta la reforma integral a la EMS. En el análisis del currículo único y las competencias genéricas que constituyen el perfil del egresado de dicha etapa educativa, se identifican algunos elementos del discurso de la educación para la ciudadanía global como prioridad mundial.

Tal como está definido en el documento (SEMS, 2008:50) las competencias son la unidad común para establecer los mínimos requeridos para obtener el certificado de bachillerato sin que las instituciones renuncien a su particular forma de organización curricular.

En el documento oficial se explicita que la OCDE ha señalado que, hasta ahora, la evaluación de competencias realizada por el organismo a través del Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA, *Programme for International Student Assessment*), se ha centrado exclusivamente en aspectos que evalúan la capacidad de responder a demandas complejas, utilizando y movilizandorecursos psicosociales (incluyendo habilidades y actitudes) en un contexto particular. Plantea, sin embargo, que debe preverse la incorporación de otras categorías en evaluaciones futuras.

En el currículo de bachillerato se incluyen las competencias lingüísticas, esenciales para la comunicación humana; las habilidades sociales, de cuidado de sí mismos, y las competencias morales que permiten el desarrollo personal y la convivencia armónica; también se hace referencia a las habilidades de pensamiento de orden superior, a la resolución de problemas no sólo prácticos, también teóricos, científicos y filosóficos (SEMS, 2008:51).

El ex sub secretario de Educación Básica, Olac Fuentes Molinar, en una reciente entrevista realizada por un diario crítico de circulación nacional (La Jornada, lunes 8 de agosto de 2016), señala la desmesura de pretensiones que reflejan los productos de la reforma educativa en México. En el ciclo inmediato anterior al bachillerato, que es la secundaria (tres años, entre los 12 y los 15 de edad) –“el más retador y disfuncional de nuestros niveles escolares”-, al terminar el ciclo, lo que se espera del alumnado está totalmente alejado de la realidad¹⁴.

¹⁴ El titular de la entrevista periodística que se cita dice “la SEP se olvida que tiene alumnos de carne y hueso”, en relación con la reflexión del académico que asegura que “el país perderá otra oportunidad de

“El criterio de selección de temas no es el interés de los alumnos ni sus necesidades realmente básicas para mejorar su vida y entender ciertas cosas esenciales de la naturaleza y la sociedad, ni estimular su curiosidad y capacidad de aprender. [...] Los temas están seleccionados a partir de las exigencias implacables de las disciplinas; al parecer, cada grupo de especialistas consideró que la suya era la única importante y eso llevó al exceso en la cantidad de temas, como a la complejidad inmanejable de muchas de ellas” (FUENTES, 2016).

Una vez más –dice el ex subsecretario-, la autoridad educativa elaboró un currículum convencional que mantiene la estructura tradicional de la disciplina tal y como se ha enseñado (siempre) en la escuela, precedido de un discurso pedagógico “que colecciona posiciones progresistas y renovadoras” (*ibid*). Pretensiones que contrastan con los resultados de los estudiantes mexicanos en las pruebas PISA, donde éstos últimos son de un nivel menos que elemental: alrededor de la mitad de alumnos de educación básica es matemáticamente analfabeta; y en lectura, 40 por ciento no tiene más que comprensión literal elemental, esto es, lo que está expreso. Pero, además, subraya, el otro problema está en la desigualdad. Los pobres salen mucho peor que los menos pobres.

Una cuestión similar ocurre en el bachillerato, donde encontramos un discurso oficial que recupera los conceptos más innovadores en pedagogía, proponiendo el paso de una perspectiva conductista a una constructivista de la enseñanza “que elimina de las prácticas educativas la memorización no significativa, favorece el aprendizaje basado en resolución de problemas, que parte de su identificación y la aplicación de las herramientas necesarias para su resolución. Además, confiere un papel sumamente importante al desarrollo de capacidades de aprendizaje autónomo y se nutre fuertemente del trabajo colaborativo” (SEMS, 2008: 52). No obstante, la realidad pedagógica en el bachillerato, en general, sigue siendo la del modelo tradicional, de acuerdo con los resultados del trabajo etnográfico y los testimonios del alumnado.

3. INTERPRETACIONES DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL EN EL BACHILLERATO GENERAL MEXICANO

La concepción de la educación para la ciudadanía en México se identifica en la *formación cívica y ética* que forma parte del currículum de la educación básica, desde el primer año de primaria hasta el último de secundaria. En el caso del bachillerato general con enfoque propedéutico (de los quince a los dieciocho años), se identifican áreas de oportunidad para introducir el discurso de la ciudadanía global en algunas asignaturas y en las competencias que se esperan del bachiller egresado.

En relación con el modelo pedagógico que pudiera contemplar la educación para la ciudadanía global como prioridad, es interesante rescatar algunas de las competencias

empezar a salir de este panorama de catástrofe de logros de aprendizaje. Desearía que las autoridades recapacitaran y consideren la realidad de las escuelas”.

genéricas diseñadas para el bachiller, como son la capacidad de pensar crítica y reflexivamente y de sustentar una postura personal sobre temas relevantes, a nivel general; más específicamente, toca analizar la capacidad de participar con responsabilidad en la sociedad con una conciencia cívica y ética en la vida de su comunidad, región, México y el mundo; así como la capacidad de mantener una actitud respetuosa hacia la interculturalidad y la diversidad de creencias, valores, ideas y prácticas sociales.

En relación con las prioridades establecidas por el Programa de Educación de la UNESCO (2014-2017) y la iniciativa mundial del Secretario General de las Naciones Unidas “La educación ante todo”, se identifica también la introducción del enfoque de educación para el desarrollo sostenible. En este sentido, queda claro que hay un nivel de reproducción del discurso oficial, al menos en el nivel formal, en el diseño del marco curricular común del bachillerato con enfoque de competencias.

De acuerdo con los atributos establecidos para dicha competencia (SEMS, 2008: 101), la persona egresada del bachillerato privilegia el diálogo como mecanismo para la solución de conflictos; toma decisiones a fin de contribuir a la equidad, bienestar y desarrollo democrático de la sociedad; conoce sus derechos y obligaciones como mexicano y miembro de distintas comunidades e instituciones, y reconoce el valor de la participación como herramienta para ejercerlos. Contribuye a alcanzar un equilibrio entre el interés y bienestar individual y el interés general de la sociedad. Actúa de manera propositiva frente a fenómenos de la sociedad y se mantiene informado; advierte que los fenómenos que se desarrollan en los ámbitos local, nacional e internacional ocurren dentro de un contexto global interdependiente.

En relación con el planteamiento teórico de la ciudadanía global, la interpretación es congruente con los principios dominantes. Es decir que, a nivel de discurso, el dispositivo pedagógico de reproducción funciona. Sin embargo –y recuperando la reflexión de FUENTES (2016)- la realidad de los estudiantes mexicanos poco tiene que ver con los máximos establecidos en las metas discursivas.

Tal como está formulada la reforma, la responsabilidad de promover la creación de ambientes de aprendizaje y situaciones educativas apropiadas al enfoque por competencias –favoreciendo las actividades de investigación, el trabajo colaborativo, la resolución de problemas, la elaboración de proyectos educativos interdisciplinarios, entre otros- recae estrictamente en la persona del o la docente. Sucede lo mismo con la evaluación de las competencias de los estudiantes. Lo único que contempla el documento oficial es que este tipo de evaluación requiere el uso de métodos diversos, por lo que los docentes deberán contar con las herramientas para hacerlo.

La responsabilidad de hacer efectivo el planteamiento pedagógico de la RIEMS recae en el aula. Por lo tanto, el cambio de paradigma en el nivel medio superior del sistema educativo mexicano dependerá, en gran medida, de las posibilidades y capacidades del profesorado. Aunque, desde otro punto de vista, también otorga a dicho colectivo la capacidad transformadora y estructurante.

Con base en la revisión de los libros de texto de las asignaturas de ‘Ciencias Sociales’ y ‘Ética y Valores’, así como la propia práctica docente en las asignaturas de ‘Geografía Económica’ y ‘Ecología y Medio Ambiente’, se identifican las áreas disciplinares en las que se introduce, aunque sea de manera incipiente, la noción de ‘ciudadanía global’.

En lo que toca a la asignatura de ‘Introducción a las Ciencias Sociales’, existe la posibilidad de abordar las dimensiones civil e intercultural de la ciudadanía –en relación con las dimensiones propuestas por CORTINA (1997)- en el ámbito que sugiere que el alumnado ‘identifique problemas sociales actuales de México y el mundo’. En lo que toca a las dimensiones de la ciudadanía política y social, el enfoque es estrictamente nacional, sin perspectiva global. La sugerencia, en este sentido, es que el alumnado ‘analice la interacción del individuo con las instituciones del Estado mexicano’.

En relación con la asignatura de ‘Ética y Valores’, se promueve el respeto a los derechos humanos, así como la comprensión de ‘la importancia del respeto a la identidad nacional ante los fenómenos asociados a la globalización’. En este sentido, se pone el acento en aquellos aspectos del país que deben preservarse ante la globalización, concebidos como ‘una lucha contra las nuevas formas que adopta el colonialismo y el dominio cultural y hegemónico’. En consecuencia, se enfatiza la importancia de la recuperación histórica de las señas de identidad de los pueblos indígenas, así como el cultivo de los valores que se requieren para la convivencia y la soberanía.

Para profundizar el análisis, se revisa el enfoque por competencias en la formación cívica, ética y valoral, con base en la crítica pedagógica elaborada por FIERRO (2011), quien sugiere que los libros de texto contienen un enfoque del civismo cargado de información en un tono oficialista y anacrónico. La ética, por su parte, se aborda bajo un enfoque que regresa a los planteamientos del siglo XIX, centrados en la prescripción de ‘lo correcto’ desde la autoridad, alejándose del propósito de interpelar a la vida y animar la reflexión y la deliberación autónoma.

Dicho enfoque se mantiene en el bachillerato, aunque con una expresión formal de la orientación hacia las competencias. No obstante, el planteamiento sigue enfatizando una gran cantidad de contenidos a transmitir, inabarcables en los tiempos previstos para su desarrollo en el período lectivo.

4. CONCLUSIONES

La ciudadanía global es un concepto que ha cobrado cada vez mayor centralidad en el discurso pedagógico internacional. No obstante, se trata de un concepto poco claro, sujeto a múltiples interpretaciones. Este trabajo aborda la interpretación de dicha noción en la educación ciudadana en México para identificar de qué manera, las tendencias educativas globales, han ido modificando el modelo tradicional de la educación para la ciudadanía.

El objetivo consiste en analizar la manera en que los principios dominantes en el campo internacional son recontextualizados en el campo pedagógico nacional. La tesis central es que existe una brecha entre el discurso pedagógico oficial –que reproduce principios progresistas- y la operacionalización de la educación para la ciudadanía, en un sistema educativo conservador. Esa brecha se intensifica con las incesantes reformas educativas que se han suscitado en los últimos años en México y obstaculiza la transformación del modelo tradicional de la educación para la ciudadanía, por el escepticismo con que es recibido por los actores; especialmente, el personal docente.

Para fundamentar dicho planteamiento, se analiza el discurso con el que se justifica la reforma integral de la educación media superior (RIEMS, 2009) y el enfoque por competencias; se hace una revisión curricular con base en los libros de texto del área histórico-social del bachillerato propedéutico y la reflexión se complementa con base en la propia práctica docente y el trabajo etnográfico en un centro educativo privado de la provincia de Nayarit durante el curso escolar 2014 – 2015 (PERAZA, 2015).

En México, la formación cívica y ética tiene lugar durante todo el período de educación básica (de los seis a los quince años) y se mantiene en el bachillerato propedéutico, especialmente en el área histórico social, a través de las asignaturas de ‘Introducción a las Ciencias Sociales’ y ‘Ética y valores’, aunque el planteamiento en la RIEMS para el marco curricular común, es la transversalidad.

Tal como se ha valorado desde el análisis pedagógico (FIERRO, 2011), el enfoque tradicional del civismo en México, está cargado de información en un tono oficialista y anacrónico. La ética, por su parte, se aborda bajo un enfoque que regresa a los planteamientos del siglo XIX, centrados en la prescripción de ‘lo correcto’ desde la autoridad, alejándose del propósito de interpelar a la vida y animar la reflexión y la deliberación autónoma.

En contraste, el discurso en la RIEMS recupera los conceptos más innovadores en pedagogía, proponiendo el paso de una perspectiva conductista a una constructivista de la enseñanza, confirmando un papel sumamente importante al desarrollo de capacidades de aprendizaje autónomo que se nutre fuertemente del trabajo colaborativo. No obstante, la

realidad pedagógica en el bachillerato, en general, sigue siendo la del modelo tradicional, de acuerdo con los resultados del trabajo etnográfico y los testimonios del alumnado.

Desde la perspectiva de la RIEMS, la responsabilidad de promover la creación de ambientes de aprendizaje y situaciones educativas apropiadas al enfoque por competencias recae estrictamente en la persona del o la docente. Sin embargo, como identifica LEVINSON (2004), el nuevo planteamiento en materia cívica en México asume como base una pedagogía democrática en la ausencia de una cultura política democrática, por lo que dicha reforma se recibe con gran escepticismo por parte del personal docente.

En lo que se refiere al planteamiento curricular, no se identifican los elementos que han ido transformando la concepción tradicional de ciudadanía, como podrían ser el activismo civil o las nuevas formas de identificación y movilización global. Tampoco se hace alusión al rol del ciudadano global, en lo que se refiere a la participación social y política, más allá de las fronteras nacionales.

De acuerdo con la literatura sobre EpCG, dicha noción implicaría un sentido de pertenencia y compromiso cívico a través de la identificación con valores humanistas que inspiran principios como la igualdad de derechos, respeto por la dignidad humana, justicia social y solidaridad internacional (CORTINA, 1997; DOWER, 2003; TAWIL, 2013). No obstante, las polémicas definiciones conceptuales, reflejan tensiones sociales y discusiones más amplias acerca de cómo debe actuar la humanidad, cómo debe ser el mundo y lo que se espera del futuro.

La distancia entre el discurso pedagógico progresista –más centrado en el deber ser- y la realidad política y social en México –caracterizada por la violencia en todos sus niveles y un tejido social desmembrado- no provee un marco de actuación congruente en el aula para un enfoque transformacional de la globalización, que implica negociar, a partir del diálogo y la deliberación, las relaciones de poder, en contextos localizados como espacios de interacción.

Desde la perspectiva de las áreas de oportunidad y los desafíos de la EpCG en México, es importante identificar el planteamiento del enfoque transformacional, que promueve una comprensión profunda de la justicia social, con la posibilidad de crear espacios democráticos para la construcción de comunidades inclusivas. En ese sentido, el enfoque pedagógico debería estar centrado en crear espacios democráticos con objetivos políticos claros en relación con el proceso educativo-socializador, frente a los retos que plantea construir un modelo de sociedad en el contexto actual.

La cuestión central que se pone de manifiesto en las interpretaciones de la ciudadanía en México, es un discurso instruccional cargado de buenas intenciones que no

se traduce en prácticas pedagógicas. No obstante, los actores sociales que interactúan en el ámbito escolar, también son productores de discursos y prácticas, a partir de su capacidad recontextualizadora. Dicho principio deberá orientar la transformación del enfoque tradicional de la educación para la ciudadanía en México, tomando como referencia los principios gestados en el ámbito internacional hacia el enfoque de la educación para la ciudadanía global.

REFERENCIAS

- APPLE, M. (1989): Maestros y textos (Madrid: Paidós).
- APPLE, M. (2000): *Between neoliberalism and neoconservatism: Education and conservation in a global context*. En N.T. BURBULES C. (Ed.), *Globalization and education: Critical perspectives*, pp. 57-77 (Londres: Routledge).
- BERNSTEIN, B. (1990): Clases, códigos y control. La estructura del discurso pedagógico (Vol. 4, Madrid: Morata).
- CORTINA, A. (1997): Ciudadanos del mundo (Madrid: Alianza).
- DAVIES, L., y GRAHAM, P. (2009): *Global Citizenship Education, Challenges and Possibilities*, en R. LEWIN, *The Handbook of Practice and Research in Study Abroad; Higher education and the quest for global citizenship*, pp. 61-79 (Nueva York: Rutledge).
- DE PAZ, D. (2007): Escuelas y educación para la ciudadanía global, una mirada transformadora (España: Intermón Oxfam).
- DOWER, N. (2003): *An introduction to global citizenship* (Edinburgh, UK: Edinburgh University Press).
- FIERRO, M. (2011): Cívica y ética ¿asignatura elusiva o eludida? En COLMEX (El Colegio de México), *Entre paradojas: a 50 años de los libros de texto gratuitos*, pp. 469-498 (México: Colmex).
- FUENTES, O. (2016): La SEP olvida que tiene alumnos de carne y hueso, p.7, lunes 8 de agosto (La Jornada, México).
- GIDDENS, A. (1976): Las nuevas reglas del método sociológico, Primera edición en español de 1997 (Buenos Aires: Amorrortu).
- ISIN, E.W.P., y WOOD (1999): *Citizenship and identity* (Londres: Sage).
- KENNEDY, K. (1997): *Citizenship education in review: Past perspectives and future needs. Citizenship education and the modern state*, pp. 1-5.
- KERR, D. (1999): *Citizenship Education: an International Comparison (Qualifications and Curriculum Authority)*.
- LE MÉTAIS, J. (1997): *Values and aims in curriculum and assessment frameworks (International Review of Curriculum and Assessment Frameworks, Paper 1)*. School Curriculum and Assessment Authority, Londres.

- LEVINSON, B. A. (2004): *Hopes and challenges for the new civic education in Mexico: toward a democratic citizen without adjectives*, *International Journal of Education Development*, Elsevier, pp. 269-282.
- LISTER, R. (1998): *Citizen in action: Citizenship and community development in Northern Ireland context*. *Community Development Journal*, *Community Development Journal*, 33(3), pp. 326-335.
- MCGREW, A. (2000): *Sustainable globalization? The global politics of development and exclusion in the new world order*. En T. ALLEN y A. THOMAS (Eds.), *Poverty and development into the 21st century*. pp. 345-364 (Milton Keynes, UK: Open University Press, y Oxford, UK: Oxford University Press).
- MORRIS, P. y COGAN, J. (2001): *A comparative overview: civic education across six societies*, *International Journal of Educational Research*, pp. 109-123.
- MOLLER, J. (2002): *Democratic leadership in an age of managerial accountability*. Documento presentado en la Conferencia CCEAM 2002: *Exploring New Horizons in School Leadership for Democratic Schools* (Universidad Umeå: Suecia).
- MULLER, J. (2000): *Reclaiming Knowledge: Social Theory, Curriculum and Education Policy* (Londres: Routledge Falmer).
- PERAZA, C. (2015): Educación para la ciudadanía global en el bachillerato general mexicano. Un estudio de caso sobre la recontextualización del discurso oficial en el campo pedagógico. Tesis doctoral. Departamento de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona.
- PÉREZ-CASTRO, E. (2011): Educación para una ciudadanía planetaria. XII Congreso internacional de teoría de la educación. Barcelona: Universitat de Barcelona. En línea.
- SASSEN, S. (2002): *Towards Post-national and Denationalized Citizenship*. En E. ISIN y B. TURNER (Eds.), *Handbook of Citizenship Education*, pp. 277-291.
- SEMS (SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR) (2008): *Reforma Integral de la Educación Media Superior en México: La Creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. México: SEP. (http://sems.gob.mx/es/sems/sistema_nacional_bachillerato) Obtenido de Secretaría de educación pública el 18 de junio de 2015.
- TAULA PER MÈXIC (2016): Muerte, inseguridad e impunidad. A 10 años de la guerra contra el narcotráfico en México. <https://taulapermexic.org/comunicados/decada-guerra/>
- TAWIL, S. (2013): *Education for global citizenship: A framework for discussion*, Colección *ERF Working Papers* (París: UNESCO), Num. 7, pp. 1 – 19.
- YOUNG, M. y GAMBLE, J. (2006): *Knowledge, Curriculum and Qualifications for South African Further Education* (Pretoria South Africa: HSRC Press).

PROFESIOGRAFÍA***Cecilia Peraza Sanginés***

Doctora en sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona; actualmente es profesora de tiempo completo, adscrita al Centro de Estudios Sociológicos, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde realizó sus estudios de licenciatura. Sus principales temas de investigación comprenden la educación para la ciudadanía global; la educación en valores; la política educativa y el cambio en las instituciones de educación superior. Actualmente trabaja en una investigación que pretende comparar los efectos de la reforma educativa global hacia el modelo de la nueva gerencia pública en distintos países. **Datos de contacto:** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. E-mail: cecilia.peraza@politicas.unam.mx

Fecha de recepción: 15 de agosto de 2016.

Fecha de aceptación: 31 de diciembre de 2016.

7



EL SIGNIFICADO DE LA CIUDADANÍA EN CONTEXTOS DE DESIGUALDAD SOCIAL: PAUTAS PARA UNA EDUCACIÓN INCLUYENTE

The Meaning of Citizenship in Social Inequality

Contexts: Guidelines for a Comprehensive Education

Alma A. Ramírez Iñiguez *

RESUMEN

El presente artículo tiene el propósito de analizar el sentido de la educación para la ciudadanía en la actualidad, tomando en cuenta la desigualdad social existente en la era global. Para ello, se realiza una revisión conceptual sobre el significado de la ciudadanía en nuestros días, destacando la necesidad de un cambio de perspectiva para entender este concepto y considerando las transformaciones sociales de las últimas décadas, así como el predominio del modelo económico neoliberal, el cual ha tenido como consecuencia el incremento de la desigualdad social a nivel mundial. Con base en dicha revisión, se realiza un análisis documental de algunas experiencias educativas iberoamericanas relevantes por su propósito de crear ciudadanía a través de propuestas inclusivas. A partir de este análisis, se discuten los resultados de dichas experiencias, los elementos clave que propician una ciudadanía incluyente desde la educación y sus implicaciones en la reducción de la desigualdad social.

* Universitat de Barcelona (España).

PALABRAS CLAVE: Educación para la Ciudadanía, Educación Global, Prácticas Educativas, Educación Inclusiva.

ABSTRACT

This article analyses the sense of citizenship education currently regarding the social inequality in the global era. For this, a conceptual framework about citizenship meaning is established and the need of a conceptual change is highlighted taking into account the social transformations, the increase of inequality in the worldwide and the neoliberal model hegemony in last decades. Based on this, some relevant Ibero American educational experiences in citizenship education are analyzed and their results are discussed. From this, some key elements involved in education for inclusive citizenship are pointed out as well as their contribution for social inequality decrease.

KEY WORDS: Citizenship Education, Global Education, Educational Practices, Inclusive Education.

1. GLOBALIZACIÓN Y DESIGUALDAD SOCIAL

La desigualdad en el acceso a los recursos básicos para la vida y para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos no es una situación exclusiva del mundo contemporáneo. Sin embargo, el rápido crecimiento de las brechas sociales entre ricos y pobres ha representado en las últimas décadas una característica particular de la era actual. Para entender esta problemática es necesario tener cuenta que los múltiples cambios sociales, políticos y económicos han afectado la vida de las personas a nivel mundial, los cuales han sido reconocidos como rasgos propios de la globalización.

Desde la década de los noventa, la globalización ha sido definida como un fenómeno en el que los procesos económicos, sociales y culturales son cada vez más interdependientes (CASTLES, 1997; CASTELLS, 2001), de tal manera que los acontecimientos que ocurren en una parte del mundo tienen consecuencias en otras regiones, afectando de manera inmediata la vida de las personas. Sus principales características se destacan en cuatro aspectos fundamentalmente: la revolución tecnológica, la extensión de los mercados, la ampliación de las fronteras y la hegemonía del modelo neoliberal como marco regulador de las relaciones económicas y sociales (RAMÍREZ, 2011). En este sentido, la globalización es un fenómeno en el que la transformación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) posibilitan un conocimiento inmediato con los acontecimientos mundiales, así como relaciones personales y profesionales desde cualquier parte del mundo. Asimismo, esta interconexión ha propiciado la expansión de las

relaciones comerciales y la permeabilidad de las fronteras para la ejecución de acciones mercantiles de diversa índole.

En este contexto, el modelo neoliberal ha sido la perspectiva predominante de organización económica y social de las sociedades actuales. De acuerdo con este modelo, las acciones dirigidas al bienestar social se supeditan cada vez más a la lógica del mercado. Por lo tanto, aquellos con los recursos necesarios para desarrollarse a través de esta lógica serán los que se benefician de las formas que ha adoptado la globalización. Sin embargo, aquellos que se quedan fuera de las decisiones en torno a las normas que regulan el mercado o sin posibilidades de adaptarse al mismo, quedan igualmente fuera de los beneficios que ofrece la revolución tecnológica y la permeabilidad de las fronteras, así como de la protección de sus derechos fundamentales. Y *quedar fuera* remite a ser o quedarse apartado de las dinámicas e intercambios sociales, así como de los diversos procesos de participación (SABARIEGO, 2009). Así, son algunos los que se quedan *dentro* de estas dinámicas, mientras que el resto se aleja cada vez más de los procesos dirigidos a lograr su desarrollo y bienestar.

En la era de la globalización, la brecha social entre quienes están *dentro* y los que están *fuera* es cada vez más amplia y crece a ritmos acelerados. Esto quiere decir que la cantidad de personas que viven en la pobreza, la vulnerabilidad social, la corrupción, la acumulación de peligros, la humillación y la negación a la dignidad es cada vez mayor ante los grupos de individuos que gozan de movilidad, libertad de elección y múltiples opciones (BAUMAN, 2011). Al contrario de las ventajas que las consecuencias de la globalización parecían tener para todos, se ha producido una nueva geografía de la centralidad y la marginalidad (SASSEN, 2007) en el que los niveles de desempleo y pobreza se incrementan (ANCHUSTEGUI, 2012), y en donde la asimetría estructural entre el Norte y el Sur, entre los países más pobres y los más ricos tiene un notable protagonismo (GUERRA, 2012; ROMERO y ROMERO, 2013). Por lo tanto, lo que se observa es la pérdida de derechos de las personas más empobrecidas y con bajos salarios (SASSEN, 2016), así como las fracturas de la reglamentación que anteriormente regulaba los derechos de los trabajadores, fomentando dinámicas de explotación y precariedad (SASSEN, 2007). Este panorama de desigualdad tiene fuertes impactos en la cohesión social y en las dinámicas de las sociedades, donde los *perdedores de la globalización* (PAUSCH, 2016) no sólo quedan al margen del bienestar sino que son vulnerables a grupos extremistas o a la delincuencia organizada, acrecentando la ruptura en el tejido social.

De este modo, la principal consecuencia de la globalización ha sido el incremento de la desigualdad a nivel mundial, lo cual ha impactado en las dinámicas sociales en todo el planeta. Las principales evidencias de esta desigualdad se expresan en los siguientes puntos (SASSEN, 2007; BAUMAN, 2011; ANCHUSTEGUI, 2012, FLORENTINO, 2014):

- Concentraciones de poder económico en grupos minoritarios y focalizados, lo cual deviene en el aumento del desempleo a gran escala y en mercados de trabajo fragmentados, donde los bajos salarios para gran parte de los trabajadores es una constante. Por lo tanto, se ha incrementado el sector no estructurado de la economía donde la flexibilidad y la incertidumbre laboral y salarial es más frecuente.
- Aumento de la precariedad tanto laboral en aspectos como la vivienda, la salud, la educación o la energía eléctrica. Una característica del modelo neoliberal que se ha adoptado en el mundo global es la privatización. En ésta, los aspectos mencionados dejan de ser derechos básicos y se convierten en bienes de consumo. Por lo tanto, su alcance depende del poder adquisitivo de las personas.
- Inestabilidad e incertidumbre como una constante. La volatilidad de los mercados hace que estos sean inciertos. Así, aquellos que son económicamente competentes luchan por no perder su lugar, mientras que el resto se ocupa en vivir con los recursos disponibles. En este contexto, los más empobrecidos son los que padecen en mayor medida la constante inseguridad.

De esta manera, el panorama actual es el de un mundo tecnológicamente más conectado, con una fluidez inmediata en las relaciones personales y comerciales, y con las ventajas de realizar transformaciones a nivel global a partir de los actos que se generen desde cualquier parte del mundo. Las posibilidades de interconexión mundial existentes ofrecen oportunidades de desarrollo económico y social sin precedentes. Sin embargo, estas posibilidades quedan en manos de unos cuantos.

1.1. Los mapas de la desigualdad social: del mundo a Iberoamérica

El crecimiento de las brechas sociales parece seguir el mismo ritmo que el avance de las TIC y de las diversas formas de interconexión mundial a nivel económico y social. De acuerdo con OXFAM (2016), de 2010 a 2015 el número de personas más ricas en el mundo pasó de 388 a 62, las cuales poseen la misma riqueza que 3,600 millones de las personas más pobres a nivel mundial. Igualmente, desde el inicio del siglo XXI, el sector más empobrecido sólo ha recibido 1% de la riqueza mundial, mientras que 50% de ésta se encuentra en manos del 1% más rico. Según las estimaciones de esta organización, actualmente, este porcentaje de la población posee más riqueza que 99% del resto de personas del planeta.

En el caso de la región de América Latina cabe destacar que ésta ha sido definida como la más desigual del planeta (BLANCO y DUK, 2011; GENTILI, 2011). Al respecto, CEPAL y OXFAM declararon que entre los años 2002 y 2015 las fortunas de los multimillonarios latinoamericanos crecieron un 21% anual, representando un aumento seis veces mayor de toda la región (RUÍZ, et., al., 2016), de tal manera que para el año 2014, el 10% más rico de América Latina poseía 71% de la riqueza de la región. Por otro lado, en el año 2014, la CEPAL estimó que 28,2% de la población latinoamericana estaba en la pobreza y 11,8% en la indigencia. Asimismo, en 2013 estimó que los jóvenes de 20 a 24 años de edad con mayores ingresos habían concluido la secundaria, mientras que aquellos que no la había concluido (34%) sólo contaban con la primaria concluida (ABRAMO, 2015).

En el caso del Estado Español, la desigualdad social se incrementó de manera importante entre los años 2007 y 2011. En estos años, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015) estimó que los ingresos reales de la población más empobrecida disminuyeron 13%, mientras que para el 10% del sector más rico sólo disminuyó un 1,4%. Del mismo modo, el 10% de la población posee 43% de la riqueza total del país, mientras que 20% está en manos del 60% más empobrecido. Asimismo, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social ha estimado que las posibilidades de renta, consumo y empleo entre la población española disminuyó desde 2007, alcanzando en el año 2014 un porcentaje de 29,2% de población en riesgo de pobreza y/o exclusión (LLANO, 2015). Igualmente, en este periodo aumentó 14,5% el número de personas con privación material severa.

Bajo este panorama cabe preguntarse cuál es el sentido de la ciudadanía actualmente, tomando en cuenta que la cantidad de personas que pueden ejercer sus derechos plenamente ha ido disminuyendo y que las brechas entre los sectores más empobrecidos y los más ricos se van acrecentando de manera alarmante. En este contexto, es necesario replantearse los modelos de ciudadanía vigentes hasta el siglo XX y analizar nuevas posibilidades que correspondan a esta realidad social.

2. CIUDADANÍA GLOBAL: UN CAMBIO DE PERSPECTIVA

El panorama económico y social que se vislumbra en la era de la globalización cuestiona los principios básicos que asocian a la ciudadanía a un estatus formal de pertenencia a un Estado-Nación. La perspectiva de una política social basada en la necesidad de una intervención estatal para proteger los derechos de los ciudadanos se desdibuja a partir de una realidad en la que dicha protección ha dado lugar a una relación económica y social basada en las reglas del mercado. La visión de política social que se consolidó en los países de la Europa Occidental durante más de medio siglo postula la necesidad de garantizar unas condiciones de vida mínimas para asegurar la igualdad en el ejercicio de derechos

(COSSÍO, 1989). La ciudadanía se desarrolla a partir de la participación activa en la cuestión pública, por lo que se trata de una forma de vida política y democrática compartida por aquellas personas que tienen un reconocimiento formal de ciudadano en un determinado Estado (ANCHUSTEGUI, 2012). No obstante, la profunda desigualdad que se vive en la actualidad a nivel mundial evidencia las dificultades de millones de personas para hacer efectiva su ciudadanía en las sociedades en las que se desenvuelven.

La lógica del modelo neoliberal, que promueve la liberación comercial, deja paso a los agentes privados para proveer a los ciudadanos —vistos ahora como consumidores— de los servicios básicos para su desarrollo y calidad de vida. Por lo tanto, el Estado deja de ser el principal responsable de su bienestar y se convierte en un regulador de estos agentes. Desde esta visión y tomando en cuenta el aumento de la desigualdad, el pleno ejercicio de la ciudadanía es posible sólo para algunas personas. Por lo tanto, un primer aspecto a tener en cuenta sobre la ciudadanía dentro de la era global es que la posibilidad de su ejercicio rebasa su aspecto formal dentro de un orden político o un territorio determinado (ANCHUSTEGUI, 2012; NIEDERBERGER, 2012; FLORENTINO, 2014), debido a las exigencias de justicia social que demanda la realidad actualmente. De este modo, no es suficiente tener el estatus de ciudadano dentro de un Estado sino que se es necesario contar con unas condiciones mínimas de vida como lo es disponer de ciertos bienes, servicios o elecciones para *ser parte* de una sociedad y no estar *fuera de ella*. Con base en este supuesto, “la ciudadanía debe significar que todos están en situación de participar en la política democrática y tienen determinados derechos [...]” (NIEDERBERGER, 2012: 144).

Las consecuencias de la globalización y la hegemonía del modelo neoliberal como una de sus características rebasan la capacidad de los Estados para asegurar que todos sus miembros son capaces de ejercer sus derechos como ciudadanos. Por lo tanto, millones de personas en el mundo tienen dificultades desarrollarse y participar activamente en su sociedad, transformar su entorno y ser parte de él. Así, se hace necesario revisar las posibilidades de ser ciudadano en la era global a pesar de las desigualdades que en ésta persisten.

Además de ampliar la visión de la ciudadanía más allá de un estatus legal, se requiere visualizar el resto de factores que se asocian a ella y que abren otras opciones para ejercerla a pesar de las brechas sociales existentes. De esta manera, la ciudadanía se refiere al sentido de pertenencia a la humanidad, lo cual hace que las personas experimenten sentimientos de solidaridad y responsabilidad colectiva a nivel global (UNESCO, 2013). Asimismo, se define como una forma de entender cómo funciona el mundo y cómo relacionarse con otras personas para actuar en él (BRIGHAM, 2011). De este modo, la ciudadanía global remite a un sentido comunitario, en el que la acción colectiva posibilita la comprensión mutua, la defensa de los derechos humanos de ser, hacer y pertenecer, así

como participar en las decisiones que afectan a todos para transformar aquellos aspectos que impiden el ejercicio de los derechos más fundamentales. Entonces, la ciudadanía global “no solamente es un concepto legal, sino moral, desde el momento en que todas las cosas en el mundo actual dependen una de otra.” (ZAHABIOUN, et. al., 2013).

Por consiguiente, el cambio de perspectiva de una ciudadanía circunscrita a su estatus formal dentro de un Estado a una ciudadanía global radica en la capacidad de entender el mundo, sentirse parte de él y comprometerse con lo que afecta a otras personas en sociedades diferentes a la propia. De esta manera, la ciudadanía global parte de un sentido de pertenencia a la comunidad humana a nivel mundial, en donde se es consciente que lo que le sucede a otras personas atravesando las fronteras afecta de alguna manera a uno mismo.

A partir de lo anterior, la ciudadanía global puede caracterizarse como una construcción social a partir de la cual se trabaja en contra de las estructuras que marginan o discriminan, a favor del bien común (KYMLICKA, 1995; CARR, PLUIM y HOWARD, 2014). El contexto actual en donde una minoría acapara el poder y los recursos para tomar decisiones que afectan al resto de las personas demanda una participación conjunta a partir de la convivencia entre los pueblos (RE, 2014). Así como la revolución tecnológica ha posibilitado la expansión de los mercados, el espacio digital también permite articulaciones para realizar prácticas ciudadanas (SASSEN, 2016). Se trata entonces de construir una ciudadanía haciendo uso del cambio vertiginoso que los recursos tecnológicos, haciendo un uso que favorezca la participación comprometida y la expansión de los valores de cooperación y solidaridad.

Para lograr este cambio de perspectiva hacia una ciudadanía global deben considerarse diversos aspectos políticos, sociales y legales que permitan el cambio de una ciudadanía que ejercen unos cuantos hacia una que se extienda a todas las personas. Una de las áreas de trabajo es la educación. Sin dejar de lado la necesidad de trabajar conjuntamente con las diferentes áreas que implica el cambio de perspectiva hacia una ciudadanía global, desde el ámbito educativo se forman a los individuos en las capacidades, valores y conocimientos necesarios para dicho cambio.

3. EDUCAR PARA LA CIUDADANÍA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

Un concepto de ciudadanía que relacionado con el ejercicio de los derechos fundamentales de todas las personas involucra procesos educativos inclusivos. Se trata de una educación basada en diversidad cultural y social y que se lleva a cabo con la participación de todos los involucrados, dentro del centro educativo y en el entorno. De este modo, la educación para la ciudadanía no es solamente una asignatura que se enseña sino que se trata de una perspectiva educativa que contempla diversas metodologías y contenidos que pueden ser

abordados de manera transdisciplinaria dentro de la educación formal y no formal (FRICKE y GATHERCOLE, 2015; UNESCO, 2016). De acuerdo con esta perspectiva, la educación tiene las siguientes características (FLORENTINO, 2004; ZAHABIOUN, et. al., 2013; UNESCO, 2013, 2015, 2016).

- Se propone transformar los procesos formativos para contribuir al logro de sociedades más sustentables, justas e igualitarias en cuanto al disfrute de los derechos humanos.
- Involucra enfoques pedagógicos flexibles y orientados al conocimiento, comprensión, análisis y resolución de problemas sobre acontecimientos globales en relación con las culturas y experiencias locales.
- Se basa en una educación intercultural que fomenta la reducción de los prejuicios y la capacidad para trabajar con personas de diferentes orígenes y culturas.
- Enfatiza los valores de respeto mutuo, convivencia pacífica y diálogo.
- Se basa en la participación de diferentes agentes sociales, y en la vinculación de las acciones desde los ámbitos de la educación formal y no formal.

Con base en las características descritas, la educación para la ciudadanía se relaciona con la inclusión social en tanto que esta última “[...] alude a las posibilidades de los individuos para satisfacer sus necesidades de desarrollo personal y social, así como a las oportunidades y condiciones para actuar en su entorno y transformarlo en la búsqueda de su bienestar.” (RAMÍREZ, 2016: 179). En este sentido, educar para la ciudadanía en un contexto global involucra acciones que empoderan a las personas con la finalidad de incrementar sus posibilidades de participación en las decisiones que afectan sus vidas, especialmente en el caso de aquellas socialmente más desfavorecidas. El enfoque inclusivo de las propuestas educativas desde esta visión implica el trabajo integrado desde diferentes ámbitos, por lo que integran elementos que actúan desde dentro de la escuela como fuera de ella.

3.1. Construir ciudadanía desde el ámbito escolar

Uno de los aspectos fundamentales a considerar en la educación para la ciudadanía y la inclusión social es el contenido curricular. Al respecto, se destacan contenidos relacionados con la formación en valores, actitudes y habilidades de comunicación (UNESCO, 2013). La característica de flexibilidad propia de los enfoques pedagógicos orientados a la educación para la ciudadanía involucran una revisión constante de los contenidos y las estrategias que se utilizan en relación con los objetivos de formación deseados (FLORENTINO, 2014). Por lo tanto, se trata de proyectos curriculares contextualizados a las vivencias de los estudiantes, a las dinámicas escolares y a las de su entorno inmediato, así como a los acontecimientos locales, nacionales y mundiales.

Estas propuestas educativas son proyectos que se concretan en las realidades sociales donde se insertan, adaptándose a las mismas. Sin embargo, existen contenidos generales a considerar en relación con el propósito principal de contribuir a la construcción de sociedades más justas y democráticas. Estos contenidos se refieren al conocimiento sobre la diversidad cultural, religiosa y étnica; los valores universales de justicia, igualdad, dignidad y respeto; las competencias para pensar de manera crítica, sistemática y creativa desde diferentes perspectivas; las competencias no cognitivas vinculadas con la resolución de conflictos, así como el trabajo en red y con diferentes personas de manera colaborativa en búsqueda del bien común (UNESCO, 2016). Básicamente, se trata de contenidos que pueden abordarse en diferentes disciplinas científicas o humanísticas de cualquier nivel educativo, aunque se reconoce su importancia en los niveles básicos de formación (UNESCO, 2013).

Estos contenidos curriculares implican el uso de estrategias educativas enfocadas a estimular el análisis de los hechos de la vida cotidiana de manera crítica y propositiva, así como de la situación social de los diferentes grupos en la sociedad. Asimismo, contemplan la revisión de las propias ideas asumidas como verdaderas, y el respeto a las diferencias entre las personas y el reconocimiento de su diversidad (UNESCO, 2013).

Este último punto constituye uno de los aspectos centrales en la educación para la ciudadanía y se refiere a la dimensión intercultural de la educación. La importancia de esta característica radica en su potencial para crear ambientes que estimulen los aprendizajes tomando en cuenta los referentes culturales del alumnado y su uso en la enseñanza (BANKS, 2007), estableciendo de este modo formas de educar incluyentes en las que todos los estudiantes se sientan identificados. Asimismo, esta dimensión permite revisar prejuicios existentes entre todos los involucrados en los procesos de enseñanza y aprendizaje, a través de la confrontación de los referentes culturales propios y los del resto (DE GARAY, 2009), estimulando el diálogo y el conocimiento mutuo, así como los procesos de solución de conflictos y negociación (GARCÍA, 2006).

De esta manera, las actividades escolares enmarcadas en la educación para ciudadanía tienen la finalidad de desarrollar competencias de pensamiento crítico, de diálogo y de convivencia; formar en valores que fomenten la comprensión y el ejercicio de los derechos humanos en la propia sociedad y en otras, así como estimular el conocimiento de la diversidad y sus aportaciones para el enriquecimiento personal y social.

3.2. Construir ciudadanía desde el entorno

La participación de diferentes agentes sociales desde otros ámbitos además del escolar es un aspecto destacado en las características de la educación para la ciudadanía desde una perspectiva inclusiva. El propósito de coadyuvar al logro de la inclusión social mediante la

educación es un aspecto que requiere de la intervención corresponsable de otras organizaciones sociales y civiles con las que se trabaje de manera sistémica e integral (CALVO y VERDUGO, 2012; ECHEITA, 2013). Al respecto, se reconoce la importancia de los ámbitos no formales de la educación.

De acuerdo con Fernández y Rodríguez (2005), la educación no formal corresponde a las áreas en la que los individuos desarrollan diversas capacidades a través de procesos formativos institucionalizados fuera del sistema de enseñanza reglada o normalizada. Al igual que la educación informal, adquirida mediante las múltiples relaciones humanas a lo largo de la vida, los procesos de educación no formal responden a una concepción comunitaria de la educación en la que todos los involucrados trabajan conjuntamente en la gestión y optimización de las acciones formativas (FERRER, ALBAIGÉS Y MASSOT, 2006). De esta manera, la colaboración entre los agentes escolares y los del entorno es de gran relevancia para el logro de los propósitos educativos para una ciudadanía incluyente. En ésta, la ayuda mutua, la integración de las acciones y la puesta en práctica de diversas actividades para alcanzar objetivos en común son fundamentales.

Cabe señalar que el trabajo que se realiza desde el ámbito no formal de la educación tiene una función en sí misma en el desarrollo de los valores, los conocimientos y las habilidades necesarias para la práctica de una ciudadanía incluyente, de tal manera que la finalidad de la educación no formal va más allá de reforzar los aprendizajes escolares, enfocándose a propiciar aprendizajes tan importantes como los que se consiguen dentro del ámbito escolar. (ORTEGA, 2005).

Así, educar para la ciudadanía en la era global requiere de la participación de las organizaciones sociales, familiares, asociaciones civiles y culturales, tomando en cuenta que se trata de un proceso de formación con contenidos transversales, contextualizado e integral basado en la acción conjunta desde diferentes áreas que impactan en el desarrollo de las personas. Aludiendo a su dimensión global, educar para la ciudadanía significa formar para la convivencia, desde la diversidad y con los recursos locales con los que se cuenta, pero considerando que las personas no solamente tienen un sentido vital dentro de sus ambientes sociales más próximos sino que son parte del resto de la humanidad.

4. ALGUNAS EXPERIENCIAS EDUCATIVAS IBEROAMERICANAS

Con la finalidad de analizar la puesta en práctica de los principios teóricos explicados anteriormente, se han seleccionado tres propuestas educativas iberoamericanas sustentadas en la igualdad de oportunidades, la participación y la convivencia con la diversidad. Su análisis resulta importante por aportar conocimiento sobre las formas existentes de construir ciudadanía desde la educación con base en procesos educativos inclusivos. La selección de las experiencias estuvo basada en una revisión documental de proyectos que

involucraran agentes escolares y del entorno, y que tuvieran como propósito principal contribuir a un ejercicio de una ciudadanía incluyente.

4.1. Metodología de análisis

El proceso de selección y análisis de las experiencias educativas se realizó en cuatro fases: 1) revisión documental, 2) identificación de las propuestas educativas, 3) análisis en relación con los referentes teóricos y 4) caracterización de la educación para la ciudadanía desde su puesta en práctica. La primera fase estuvo basada en la elaboración del marco teórico sobre educación para la ciudadanía en el contexto de la globalización y tuvo la finalidad de encontrar documentación de experiencias exitosas que permitieran ejemplificar cómo se lleva a cabo este proceso desde el ámbito educativo. De esta manera, fueron tres las experiencias seleccionadas, las cuales se describen y caracterizan como parte de la segunda fase de la metodología de análisis. Posteriormente, se revisaron cada uno de sus componentes en relación con el marco teórico desarrollado y se destacaron aquellos aspectos que han hecho posible construir ciudadanía desde escenarios educativos concretos. Por último, a través de un análisis deductivo de la teoría a las experiencias prácticas, se establecen los puntos clave a considerar para elaborar propuestas educativas incluyentes que tengan el propósito de contribuir a la práctica de la ciudadanía en contextos de desigualdad social.

4.2. Características de las experiencias

Los proyectos analizados se enmarcan dentro de la educación formal en tanto que se llevaron a cabo dentro del sistema educativo reglado que proporciona una certificación oficial de las competencias desarrolladas. Los dos primeros son experiencias en educación secundaria de la Comunidad Autónoma de Cataluña en España que realizan diversas actividades participativas y democráticas desde el centro escolar (PARAREDA, et. al., 2016). La tercera se trata de un curso MOOC (Massive Open Online Courses) desarrollado por la Asociación de Desarrollo Social de Nicaragua que tuvo como objetivo “[...] fomentar el emprendimiento y la apertura cultural en la población a la que atiende, resolviendo en muchos casos problemas económicos y de accesibilidad.” (FERNÁNDEZ y SOSA, 2016: 268). A pesar de ser proyectos ubicado en un entorno local determinado, todos ellos se destacan por vincularse con la comunidad regional o mundial a través de actividades en las que se incentivó la interacción con la diversidad. En la tabla 1 se describen las principales características de las experiencias seleccionadas.

Tabla 1. Características de las experiencias educativas seleccionadas

Proyecto educativo	Descripción	Metodología de trabajo
Experiencia A	Centro de educación secundaria creado en 2010.	Grupos heterogéneos de trabajo cooperativo.

	Población pequeña de la provincia de Barcelona. 250 estudiantes de la localidad y de zonas cercanas.	Organización de asignaturas con duración de dos horas cada una. Grupos reducidos con máximo 20 estudiantes por clase. Servicios del centro a cargo del alumnado. Actividades con la comunidad local e internacional.
Experiencia B	Centro de educación secundaria fundado en 2007. Municipio del noreste de Cataluña. Alumnado de la localidad y de poblaciones cercanas con procedencia diversa.	Trabajo por proyectos Debates matutinos. Organización de Consejo de Alumnos. Asambleas.
Experiencia C	Proyecto de capacitación ciudadana para fomentar el emprendimiento y la apertura cultural. Abierto y gratuito Curso MOOC con acceso virtual a contenidos, materiales, foros y redes sociales de comunicación. Participación de personas de Nicaragua, Bolivia, Chile, Argentina, México, Perú y España. Curso con certificación de la Universidad Autónoma de Nicaragua	Actividades prácticas y activas. Foros de debate centrados en un tema. Redes sociales de personas con intereses comunes sobre aspectos laborales, académicos o recreativos. Elaboración de proyectos. Actividades de lectura y asimilación de contenidos.

*Fuente: Elaboración propia a partir de Parareda, et. al. (2016), y Sánchez y Sosa (2016).

En todos los proyectos educativos seleccionados se lleva a cabo una metodología de trabajo basada en la participación del alumnado. De acuerdo con la documentación de la *Experiencia A* (PARAREDA, et. al., 2016), los grupos de trabajo cooperativo posibilitan la interacción entre personas de diferentes lugares de procedencia y capacidades distintas. Asimismo, el profesorado asume la necesidad de dedicar dos horas de docencia y no una como habitualmente se hace, para atender eficazmente las necesidades de aprendizaje. Por otro lado, los estudiantes se organizan en grupos para hacerse cargo de algún servicio en el centro escolar (mantenimiento y jardinería, refuerzo académico a otros alumnos, reparación de bicicletas o aparatos informáticos, consejo de delegados) y cada uno se integra al que sea de su interés. Los servicios a brindar en el centro surgen de las necesidades detectadas por los mismos estudiantes. Por último, las actividades relacionadas con la comunidad se llevan a cabo a través de la asignatura *Educación para la Ciudadanía* y mediante la realización de proyectos diversos como son refuerzo académica para alumnado de primaria, actividades

con personas ancianas, preparación de material didáctico en inglés para escuelas en Nepal o Ruanda y trabajos colaborativos con centros educativos de otros países.

La investigación realizada sobre la *Experiencia B* (PARAREDA, et. al., 2016) describe al trabajo por proyectos como una planificación de actividades a realizar a través de grupos cooperativos, focalizados en un tema y con el propósito de lograr un objetivo común. Los proyectos se basan en las motivaciones del alumnado e integran a personas distintas para aprender sobre temas de diferente local o mundiales de diferente índole. La toma de decisiones sobre la temática a trabajar se basa en el consenso más que en la elección de la mayoría mediante votación. Por otra parte, una vez a la semana cada clase se reúne por la mañana para debatir y reflexionar conjuntamente durante 15 minutos algún tema de relevancia local, nacional o internacional. Asimismo, la existencia de un Consejo de Alumnos posibilita la organización del alumnado, con apoyo de un profesor, para discutir y decidir sobre asuntos que afectan a todos. Finalmente, en las sesiones de asamblea, los delegados debaten, con el apoyo de algún tutor o tutora, sobre temas importantes para todo el centro. Igualmente, se trabaja sobre la idea de consenso más que la toma de decisiones basada en la opinión de las mayorías.

Al igual que los dos proyectos educativos descritos, la *Experiencia C* se basa en la participación activa de los estudiantes (FERNÁNDEZ y SOSA, 2016). La metodología de enseñanza y aprendizaje se enfoca en proyectos a partir de los cuales se desarrollan las actividades a llevar a cabo. En este sentido, el profesorado es un orientador que apoyará a los estudiantes durante todo el proceso educativo. Además de las actividades individuales de lectura y comprensión de documentos, así como del uso de material audiovisual, el proyecto contempló la realización de foros para debatir, retroalimentar los aprendizajes y reflexionar sobre determinada temática. Del mismo modo, las redes sociales y los foros funcionaron como comunidades de aprendizaje en las que se compartían conocimientos y se brindaba apoyo mutuo. Mediante los proyectos, el alumnado tuvo la posibilidad de plantear preguntas y poner en práctica lo aprendido en el diseño del plan de un propio negocio.

4.3. Resultados

Los proyectos llevados a cabo en cada una de las experiencias descritas tuvieron resultados positivos en cuanto a la construcción de ciudadanía. Los elementos que se destacan son 1) la convivencia con base en el diálogo, 2) procesos participativos para la toma de decisiones, 3) responsabilidad y compromiso social y 4) adaptación a las necesidades educativas (FERNÁNDEZ y SOSA, 2016; PARAREDA, et. al., 2016).

El diálogo es un elemento fundamental en las tres propuestas educativas seleccionadas. En la *Experiencia A*, el diálogo conformaba el eje conductor de los grupos

cooperativos, de tal manera que posibilitó el debate y la reflexión de los temas correspondientes y la interacción con personas distintas. Asimismo, en la *Experiencia B*, las asambleas y el consejo de alumnos lograban sus objetivos mediante la comunicación y el mutuo entendimiento. Igualmente, el trabajo por proyectos propicia la colaboración y el establecimiento de consensos. Por su parte, en la *Experiencia C*, los foros y las redes sociales favorecen la comunicación y la colaboración entre sí, así como un intercambio de experiencias y opiniones.

Por otro lado, la participación es un elemento modular en todas las experiencias descritas. Todas las actividades planteadas requieren que los estudiantes se involucren durante todo el proceso de aprendizaje no solamente a través de la ejecución de determinadas tareas sino en el diseño y organización de las mismas. En este sentido, el cuerpo docente es una guía en el aprendizaje y un apoyo en los procesos participativos para la toma de decisiones donde el alumnado es el protagonista.

En cuanto a la responsabilidad y el compromiso social, tanto la *Experiencia A* como la *B* contemplan procesos vinculados con la comunidad que fomentan el conocimiento y análisis del entorno, así como el aprendizaje a partir de él. En el primer caso, los estudiantes experimentan la utilidad de sus conocimientos para el bienestar social, no solamente en su entorno más próximo sino también más allá de sus fronteras. En el segundo, las actividades de discusión y análisis de temas variados permitían el conocimiento del entorno, la reflexión sobre los problemas existentes y la elaboración de propuestas de acción para resolverlos. En el caso de la *Experiencia C*, el proyecto en sí mismo está dirigido a cambiar la realidad social de quienes participan, en su mayoría, en condiciones de precariedad. En este sentido, se trata de una propuesta comprometida con la transformación de las condiciones de vida de los estudiantes basada en su participación para el desarrollo de competencias personales, profesionales y sociales de acuerdo con sus necesidades y las de su entorno.

Así, en las tres experiencias seleccionadas, las actividades educativas tuvieron como referente las necesidades del alumnado y sus demandas en relación con los proyectos y el centro escolar. De esta manera, son propuestas educativas en las que los estudiantes son el eje central de los procesos formativos, no sólo como agentes receptores a lo que éstos se dirigen, sino como agentes activos en las acciones que tienen un impacto sobre su desenvolvimiento tanto en la escuela como en su entorno social. La construcción de ciudadanía desde estas posibilidades ha implicado acciones educativas que fomentan las relaciones entre personas de distintos lugares de origen, el establecimiento de acuerdos, el conocimiento sobre los acontecimientos locales y mundiales, y la colaboración mutua. Además, los ejercicios de reflexión y discusión han propiciado la organización de actividades dirigidas al bien común y al beneficio de todas las personas. Igualmente, el contacto con personas de diversos lugares de procedencia estimula la interacción con lo

diferente, la reducción de los prejuicios y la empatía hacia distintas condiciones de vida, aspectos fundamentales para la creación de una ciudadanía en contextos de desigualdad social.

5. INCLUSIÓN DESDE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA

En este artículo, las experiencias mencionadas son consideradas como claros ejemplos de posibles formas de incentivar la creación de un nuevo concepto de ciudadanía en la era global desde el ámbito educativo. Por ello, más que realizar un análisis exhaustivo de estos proyectos, el propósito es identificar las formas en las que es posible construir ciudadanía desde los procesos de formación a partir de las características en este trabajo.

Como anteriormente se ha explicado, la construcción de una ciudadanía incluyente en contextos de desigualdad social implica la puesta en práctica de acciones educativas que igualmente tomen en cuenta las características y condiciones de vida de las personas. Con base en ello, en las experiencias educativas seleccionadas se destacan cuatro aspectos de una educación inclusiva para una ciudadanía incluyente. Estos aspectos son 1) la centralidad del alumnado, 2) la flexibilidad de las propuestas educativas, 3) el compromiso del profesorado, y 4) la relación con la comunidad local e internacional.

5.1. El alumnado y su participación como centro del proceso educativo

Las tres experiencias educativas estimulan el ejercicio de la ciudadanía a través de la participación de todo el alumnado en las decisiones que les afectan dentro del centro escolar. El conjunto de actividades propuestas se basan en el debate, la reflexión y la actuación de los estudiantes para el bienestar propio y el de los demás. De esta manera, el alumnado tiene la oportunidad de aprender en ambientes donde es tomado en cuenta y en los procesos de los cuales forma parte. Por lo tanto, los tres proyectos privilegian contenidos y estrategias que favorecen el desarrollo autónomo, así como el desarrollo de competencias que aumentan la independencia (PUIGDELLÍVOL, 2001). La formación de las capacidades críticas, colaborativas y dialógicas que son fundamentales en la construcción de la ciudadanía necesitan enfoques pedagógicos centrados en el alumno (UNESCO, 2015), con la finalidad de lograr la transformación de la realidad y su adaptación al cambio constante característico de la era global, más que la reproducción del orden social existente (TAWIL, 2013).

Por lo tanto, las propuestas educativas que tienen como finalidad formar ciudadanos capaces de desenvolverse en la era global están centradas en las necesidades de los estudiantes y en el desarrollo de las competencias que les posibiliten una participación activa en su medio social, así como en las capacidades para transformar su entorno considerando todos los aspectos locales y mundiales que inciden en él.

5.2. Propuestas educativas flexibles y adaptativas

Al ser el alumnado el centro de los procesos educativos, una organización curricular y escolar adaptada a las necesidades de los estudiantes destaca como parte de las propuestas educativas presentadas. En la *Experiencia A* y *B*, los grupos de trabajo cooperativo, los debates, la organización del Consejo de Alumnos y las asambleas trataban temas que concernían a todos los estudiantes y que eran de interés común. Igualmente, en dichas actividades se reflexionaba sobre temas de actualidad que variaban en relación con los acontecimientos locales y mundiales.

También, en el caso de la *Experiencia A*, los servicios proporcionados en el centro a cargo de los estudiantes respondían a las necesidades del propio centro, las cuales partían de la observación, análisis y toma de decisiones del alumnado. Por su parte, en la *Experiencia B*, los proyectos están basados en las motivaciones e intereses del alumnado, por lo que cada su temática puede variar en cada curso escolar. Asimismo, el trabajo por proyecto llevado a cabo en la *Experiencia C* parte de las necesidades de emprendimiento de los propios estudiantes por lo que la organización de la temática a tratar y las estrategias a desarrollar están supeditadas a los requerimientos del alumnado y sus inquietudes.

Así, la formación en valores como la cooperación, el entendimiento mutuo, la solidaridad, así como las capacidades para establecer consensos a través del diálogo requieren organizaciones escolares flexibles que posibiliten el intercambio de ideas, conocimientos y saberes, así como la ayuda mutua. Las actividades realizadas en las tres experiencias educativas muestran que la adaptación del desarrollo curricular a las necesidades que van emergiendo durante el proceso de formación permite la confrontación de saberes (DE GARAY, 2009), el reconocimiento de diferentes referentes culturales (BANKS, 2007) y la resolución de conflictos (GARCÍA, 2006).

La importancia de este aspecto para la construcción de una ciudadanía inclusiva desde la educación plantea la necesidad de preguntarse qué se enseña y para qué, así como el modelo de persona que se desea formar y a qué tipo de sociedad se está contribuyendo (GONZÁLEZ, 2008). Esto exige estructuras escolares que cuestionen las formas tradicionales de educación. Formar ciudadanos críticos que concienticen sobre la desigualdad en el mundo actual y conozcan su rol para la transformación de estas condiciones de vida parte de una estructura educativa igualmente crítica y transformadora.

5.3. El compromiso del profesorado

En las propuestas educativas expuestas, el profesorado es un acompañante y un apoyo en los procesos de aprendizaje. Ya sea como mediador en las asambleas, como regulador de las actividades en las que el alumnado participa o como orientador de las estrategias a

seguir para la elaboración de los proyectos, la tarea docente se enfoca a propiciar la reflexión, el trabajo cooperativo y la participación mediante el ejercicio del diálogo con los estudiantes y entre ellos. En este sentido, lleva a cabo una *educación problematizadora* (FREIRE, 1970) en cuanto a que procura una formación que le permita al alumnado tomar conciencia de su realidad y transformarla. Además, el interés que manifiesta el profesorado para atender a los estudiantes es un elemento importante en la inclusión educativa, teniendo en cuenta que sus actitudes favorecen o dificultan este proceso (MITTLER, 2000). Así, por ejemplo en la *Experiencia A*, la disposición del profesorado para adaptarse a los requerimientos de carga horaria y organización de clases fue fundamental para el desarrollo de las actividades del centro.

En una idea transformadora de la educación para la ciudadanía en la era global, el compromiso del profesorado es necesario para establecer un cambio hacia dinámicas participativas dentro del centro escolar. Por lo tanto, los docentes son agentes activos que trabajan de manera colaborativa con los estudiantes en favor del desarrollo de las acciones que éstos protagonizan. De este modo, a diferencia de la perspectiva tradicional de educación donde el profesorado es el centro del saber, en ésta el alumnado es el foco de en torno al cual giran las actividades y el profesorado es el apoyo requerido para el logro de objetivos comunes.

5.4. El centro escolar y la(s) comunidad(es)

De acuerdo con la metodología de trabajo llevada a cabo por cada propuesta educativa seleccionada, tal vez la *Experiencia A* es la que desarrolla acciones vinculadas directamente con la comunidad local e internacional. A través de la puesta en práctica de diversos proyectos relacionados con otros centros locales e internacionales, con personas de la tercera edad e infantes, en esta experiencia el alumnado tiene una interacción directa con otras realidades. De esta manera, en esta propuesta educativa se mantiene una corresponsabilidad con otras organizaciones tanto de educación formal como no formal e informal, propiciando un trabajo integral (CALVO y VERDUGO, 2012; ECHEITA, 2013).

En las otras dos experiencias la heterogeneidad de los grupos de trabajo y la discusión de temas actuales y de relevancia mundial o local fomentaron la reflexión y la toma de decisiones en los proyectos desarrollados por el alumnado en la misma escuela. De esta manera, las actividades se llevaron a cabo con base en información sustentada que conllevó a la concientización para la acción crítica y fundamentada.

Así, el entorno tanto local como mundial son referentes sustanciales en la educación para la ciudadanía, ya sea mediante actividades que permiten experimentar el contacto directo con otras realidades o por la incorporación de los acontecimientos del entorno a las actividades de aprendizaje cotidianas. De este modo, la construcción de la ciudadanía con

una perspectiva inclusiva contempla procesos interactivos, contextuales, sociales y culturales, donde las personas develan sus capacidades en procesos mediados socialmente (ONRUBIA, 2009).

6. CONCLUSIONES

Si bien la igualdad en el ejercicio de derechos es una cuestión que involucra acciones desde diversos ámbitos, los procesos educativos constituyen una parte importante en el desarrollo de las competencias necesarias para cambiar las condiciones que mantienen a las personas en la exclusión social. Desde la perspectiva de la educación para la ciudadanía, el desarrollo de dichas competencias será parte tanto del desarrollo individual como colectivo, de tal manera que la concientización sobre el bien común es una característica fundamental desde esta visión educativa.

A pesar de que actualmente, el ejercicio de la ciudadanía está reservado para algunas personas, la posibilidad de establecer formas que involucren su pleno reconocimiento es un aspecto que la educación contempla desde un enfoque basado en la participación, la solidaridad, el trabajo cooperativo y la acción en beneficio de los demás. En el contexto de desigualdad social existente a nivel mundial y en los países iberoamericanos, la educación para la ciudadanía empodera y posibilita la relación empática con otras personas, otras culturas y sociedades. En este sentido, educar para la ciudadanía puede definirse como un proceso mediante el cual las personas desarrollan sus capacidades, habilidades y conocimientos que les permiten involucrarse en su medio social, participar en él y desarrollar vínculos de reconocimiento con otros desde cualquier parte del mundo. Las múltiples realidades de desigualdad social que se viven actualmente demandan la formación de personas con capacidad crítica y transformadora no sólo para su beneficio sino para el de los demás.

Con base en el análisis de las experiencias educativas seleccionadas para este trabajo y la revisión conceptual realizada se destacan las siguientes pautas:

- Una educación para la ciudadanía es una educación inclusiva que tiene como base la participación de las personas.
- La educación para la ciudadanía que se lleva a cabo en los ámbitos educativos formales mantiene estructuras organizativas flexibles que responden al interés del alumnado, a sus motivaciones y al desarrollo de sus capacidades.
- Los entornos locales y mundiales son parte de la educación y sirven no sólo como referente para desarrollar aprendizajes cognitivos sino que conforman elementos medulares en el desarrollo de capacidades reflexivas y críticas, así como en la formación de valores como la solidaridad, la cooperación y la lucha contra las injusticias.

- La educación para la ciudadanía es un medio para la construcción de sociedades más justas y democráticas.

Las experiencias educativas desde esta perspectiva están teniendo un impacto positivo en la formación de ciudadanos que se desenvuelven en un mundo cada vez más injusto y desigual. La apuesta por una educación que fortalezca el empoderamiento y solidaridad entre las personas no terminará con los problemas sociales que aquejan a la humanidad pero sí establecerá las pautas para la formación de ciudadanos que luchen por sus derechos y por el derecho de los demás.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, L. (Ed.). (2015): Panorama social de América Latina (Santiago, CEPAL).
- ANCHUSTEGUI, E. (2012): Ciudadanía e integración: los derechos sociales y la globalización, *Revista Co-herencia*, 9(16), pp. 185-211.
- BANKS, J. (2007): *Educating Citizens in a Multicultural Society* (Nueva York, Teachers College Press).
- BAUMAN, Z. (2011): *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica).
- BLANCO, R. y DUK, C. (2011): Educación inclusiva en América Latina y el Caribe, *Aula*, 17, pp. 37-55.
- BRIGHAM, M. (2011): Creating citizen and assessing outcomes, *Journal of Global Citizenship and Equity Education*, 1.
- CALVO, M. I. y VERDUGO, M. A. (2012): Educación inclusiva, ¿una realidad o un ideal?, *Edetania*, 41, pp. 17-30.
- CARR, P., PLUIM, G. y HOWARD, L. (2014): Linking global citizenship education and education for democracy through social justice: what can we learn from the perspectives of teacher education candidates?, *Journal of Global Citizenship and Equity Education*, 4(1), pp. 1-21.
- CASTELLS, M. (2001): Globalización y antiglobalización. *El País*. (http://elpais.com/diario/2001/07/24/opinion/995925606_850215.html), consultado el 7 de julio de 2016.
- CASTLES, S. (1997): Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes. Reunión del Consejo intergubernamental del MOST (Management of Social Transformations Programme). París, 16 de junio, (paper).
- COSSÍO, J. R. (1989): *Estado social y derechos de prestación* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales).
- DE GARAY, J. (2009): Aproximación a los conceptos de interculturalidad y de educación intercultural, en DE GARAY, J., et. al., *El diálogo intercultural en España: un requisito de la educación y cultura de paz*, pp. 23-68 (Madrid, Fundación Europea Sociedad y Educación).

- ECHEITA, G. (2013): Inclusión y exclusión educativa. De nuevo “voz y quebranto”, REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 11(2), pp. 100-118.
- FERNÁNDEZ, C. M. y RODRÍGUEZ, M. C. (2005): Educación formal, no formal e informal en el Espacio Europeo: nuevas exigencias para los procesos de formación
- FERNÁNDEZ, M. R. y SOSA, M. J. (2016): La educación para la ciudadanía desde la perspectiva del e-learning social. Experiencias desde la confluencia de contextos formales y no formales, Foro de Educación, 14(20), pp. 253-281.
- FERRER, G., ALBAIGÉS, B. y MASSOT, M. (2006): La participación de les famílies en el treball integrat, en SUBIRATS, J. y ALBAIGÉS, B. Finestra Oberta, pp. 92-110 (Barcelona, Fundació Jaume Bofill).
- FLORENTINO, B. (2014): Reconstruir la ciudadanía en un entorno de incertidumbre: una tarea educativa, Postconvencionales, 7-8, pp. 19-31.
- FREIRE, P. (1970): Pedagogía del oprimido (Madrid, Siglo XXI).
- FRICKE H. J. y GATHERCOLE, C. (2015): Monitoring Education for Global Citizenship: A Contribution to Debate (Bruselas, DEEEP).
- GARCÍA, N. (2006): Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad, (Barcelona, Gedisa).
- GENTILI, P. (2011): Pedagogía de la igualdad (Buenos Aires, Siglo XXI Editores).
- GUERRA, M. J. (2012): Migraciones, género y ciudadanía. Una reflexión normativa, Astrolabio, Revista internacional de filosofía, 13, pp. 201-210.
- KYMLICKA, W. (1995): Intercultural citizenship. A liberal theory of minority rights (Oxford, Clarendon Press).
- LLANO, J. C. (2015): Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2014 (Madrid, EAPN).
- NIEDERBERGER, A. (2012): Reinventar la ciudadanía. Acerca de la conexión entre democracia, derechos y legitimidad en el orden político global, Eidos, 17, pp. 134-167.
- ONRUBIA, J. (2009): Transformar para adaptar, adaptar para incluir: una mirada psicoeducativa de la educación inclusiva, en GINÉ, C. La educación inclusiva. De la inclusión a la plena participación de todo el alumnado, pp. 49-62 (Barcelona, ICE-HORSORI).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. (2016): Educación para la Ciudadanía Mundial. Preparar a los educandos para los retos del siglo XXI (París, UNESCO).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. (2015): Educación para la Ciudadanía Mundial. Temas y objetivos de aprendizaje (París, UNESCO).

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. (2013): *Global Citizenship Education: An Emerging Perspective* (París, UNESCO).
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. (2015): *Todos juntos. ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia?* (París, OCDE).
- ORTEGA, J. (2005): La educación a lo largo de la vida: la educación social, la educación escolar, la educación continua... todas son educaciones formales, *Revista de educación*, 338, pp. 167-175.
- OXFAM. (2016): Informe de Oxfam. Resumen (https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf), consultado el 30 de julio de 2016.
- PARAREDA, A., SIMÓ, N., DOMINGO, L. y SOLER, J. (2016): La complejidad de vivir la ciudadanía en el aula: análisis en cuatro centros de secundaria, *Revista internacional de educación para la justicia social*, 5(1), pp. 121-138.
- PAUSCH, M. (2016): *Citizenship Education in Times of Crisis*, *Foro de Educación*, 14(20), pp. 3-9.
- PUIGDELLÍVOL, I. (2001): *La educación especial en la escuela integrada. Una propuesta desde la diversidad* (Barcelona, Graó).
- RAMÍREZ, A. (2016): Repensar la inclusión social desde la educación: algunas experiencias en América Latina, *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 5(1), pp. 177-194.
- RAMÍREZ, A. (2011): Condiciones para la internacionalización de la educación superior: entre la inclusión y la exclusión en un mundo globalizado, *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, 8(2), pp. 152-134.
- RE, A. (2014): Globalización y ciudadanía en América Latina, *Quaderns-e*, 19(1), pp. 220-234.
- ROMERO, M. y ROMERO, P. (2013): La globalización de la pobreza. Rebelión (<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=171180>), consultado el 8 de agosto de 2016.
- RUIZ, S., CAÑETE, R., HANNI, M., MARTNER, R. y TITELMAN, D. (2016). *Tributación para un crecimiento inclusive* (Santiago, CEPAL/OXFAM).
- SABARIEGO, M. (2009): La educación intercultural como factor de cambio social: modelos de intervención y acción educativa, en DE GARAY, J., et. al., *El diálogo intercultural en España: un requisito de la educación y cultura de paz*, pp. 425-444 (Madrid, Fundación Europea Sociedad y Educación).
- SASSEN, S. (2007): La ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera, en M. LAGUILLO, *Barcelona 1978-1997*, pp. 37-45 (Barcelona, MACBA).

- SASSEN, S. (2016): Incompletud y la posibilidad de hacer ¿Hacia una ciudadanía desnacionalizada?, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(226), pp. 107-139.
- TAWIL, S. (2013): Education for citizenship: A framework for discussion, *Education Research and Foresight. Working Papers*, 7, pp. 1-8.
- ZAHABIOUN, S., YOUSEFY, A., YARMOHAMMADIAN, M., y KESHTIARAY, N. (2013): Global citizenship education and its implications for curriculum goals at the age of globalization, *International Education Studies*, 6(1), pp. 195-206.

PROFESIOGRAFÍA

Alma A. Ramírez Iñiguez

Doctora en Educación por la Universidad de Barcelona. Investigadora educativa independiente. **Datos de contacto:** E-mail: almarceliar@gmail.com

Fecha de recepción: 16 de agosto de 2016.

Fecha de aceptación: 3 de noviembre de 2016.

8



THE ROLE OF HIGHER EDUCATION IN NURTURING GLOBAL CITIZENSHIP IN ERITREA

*El papel de la educación superior en el desarrollo de la
ciudadanía global en Eritrea*

Samson M. Tsegay *

ABSTRACT

This study argues that there are important potentialities in the interplay between critical pedagogy and course content in Eritrean Higher Education Institutions (HEIs) for cultivating graduates who are prepared to act as global citizens. To understand whether these potentialities are being realized, an examination of HEIs' pedagogical practices is necessary. Thus, through document analysis and semi-structured interviews, this study asked, how do students and staff at Eritrean HEIs experience these institutions' pedagogical practices? Despite different challenges, the study concluded that Eritrean HEIs, through their use of mixed pedagogical practices that illustrate both critical and semi-interactive pedagogical experiences, are indeed equipping their students with the knowledge, skills and attitudes to act as responsible global citizens. Without generalization, the research to some extent can be considered as explanatory to other developing states and nation-states with similar conditions as Eritrea.

* Beijing Normal University (China).

KEY WORDS: Eritrea, Higher Education, Pedagogical Practice, Globalization, Global Citizenship.

RESUMEN

Este estudio argumenta que existen potencialidades importantes en la interacción entre la pedagogía crítica y el contenido de los cursos en las instituciones de educación superior de Eritrea (IES) para formar a unos graduados que se están preparando para actuar como ciudadanos globales. Para comprender si se están desarrollando estas potencialidades, es necesario examinar las prácticas pedagógicas de las IES. Así, a través del análisis documental y de entrevistas semiestructuradas, este estudio se pregunta, ¿cómo experimentan los estudiantes y el personal de las IES de Eritrea las prácticas pedagógicas de estas instituciones? A pesar de los diferentes desafíos, el estudio concluye que las IES de Eritrea, a través del uso de prácticas pedagógicas mixtas que ilustran experiencias pedagógicas críticas y semi-interactivas, están equipando a sus estudiantes con los conocimientos, habilidades y actitudes para actuar como ciudadanos globales responsables. Aunque sin poder generalizar, la investigación puede considerarse como explicativa de otros estados en vías de desarrollo y estados-nación con condiciones similares a Eritrea.

PALABRAS CLAVE: Eritrea, Educación Superior, Práctica Pedagógica, Globalización, Ciudadanía Global.

1. INTRODUCTION

The world today is characterized by increasing ethnic and cultural diversity of nation-states (SUA'REZ-OROZCO, 2001; BANKS, 2004) and new economic and cultural orientation (MARGINSON, 2010). According to STROMQUIST (2002), education in general and higher education in particular is the main actor in the introduction and sustainability of any new economic, social and cultural order. Higher education is key element in the formation of global environment, being foundational to knowledge, skill and values, to sustaining complex communities within and across its borders (MARGINSON, 2010). That is why higher education, being the main tool for justice, is aimed to contribute to the socialization of enlightened, responsible and constructively critical citizens. Higher education in Eritrea is meant to produce graduates equipped with a skill for employment as well as global citizenship (MINISTRY OF EDUCATION, 2012). This indicates that education in Eritrea is meant to simultaneously nurture qualified graduates to respond the existing world market (STROMQUIST, 2002), and to engage in rational and enlightened thinking to make the world a better and safe place (STREITWIESER & LIGHT, 2010). This study focuses on the role of Higher Education Institutions (HEIs) pedagogical

practices in nurturing the skill for global citizenship.

The study seeks to explore the experience of staff and students in their HEIs pedagogical practices. It argues that the type of pedagogical practices HEIs use greatly affects not only the type of social and cultural order, but also the type of citizens produced within a country. On one hand, HEIs that follow banking education produce a loyal citizen so as to adapt and cope with any hegemonic structure (FREIRE, 2010; BURBULES & TORRES, 2000; GADOTTI, 1996). On the other hand, HEIs through critical pedagogy are responsible for teaching individuals the skills that will enable them to critically examine things, participate in the struggles of the present and future within and beyond their cultural communities and work for their transformation (KELLNER, 2002; FREIRE, 2010). It can be noted that pedagogical practices determine the way individuals think and act even for their own benefit and freedom.

Studies from around the world show that there has been increasing pressure to ensure the capacity of higher education students to think and act globally in order to effectively challenge and address any political, socio-economic, and environmental problems on a global scale (STONER, PERRY, WADSWORTH, STONER, & TARRANT, 2014; MARGINSON, 2010; BANKS, 2004; ROMAN, 2003; BANKS & BANKS, 1995). However, there is no any published research regarding the role of higher education in the production of global citizenship in Eritrea, confirming the policy of the Ministry of Education.

Thus, this paper asks the central question, how do students and staff at Eritrean HEIs experience these institutions' pedagogical practices? An examination of this question will allow for a consideration of the potential ways in which these HEIs pedagogical practices lead students to become global citizens. The study makes an input in filling the lack of research and shaping the methods in practice regarding the production of skilled global citizens in Eritrea. Although this research may not be generalizable, to some extent the study can be considered as explanatory to other small states especially developing states and nation-states with similar conditions as Eritrea. In addition, the study extends the literature on global citizenship and pedagogy by investigating how HEIs foster global citizenship, and it can be used as a base for further studies on teaching for global citizenship.

2. ERITREA'S SITUATION

Eritrea is a small country of 6 million people and six administrative regions located in the Horn of Africa. Eritrea has nine ethnic groups, each with its own distinctive culture (including its own language). Eritreans are predominantly Christian or Muslim and most live in rural areas and make their living through farming and herding.

The history of Eritrea is a history of oppression and struggle for independence. Eritrea was a colony of different foreign countries which shaped its socio-economic, political and cultural conditions; the main being the Italian, the British and the Ethiopian colonization. All these colonizers, as a means of their divide and rule policy, tried to divide the people of Eritrea by religion, region and any other possible dissimilarities. However, it was not fully successful. The people of Eritrea have been living scattered all over the country regardless of their differences. “Economic lifestyles, cultures, faiths and ethnicities have mostly coexisted peacefully. Church and mosque have stood side by side, occasional clashes notwithstanding” (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010: 17). This coexistence enabled the people of Eritrea to be able to unite together to fight against different oppressors.

After the start of armed struggle in 1961, the Eritrean people united together and fought for Eritrea’s independence, which was achieved in 1991 after 30 years bloody war with Ethiopia. In the 1970s, during the liberation struggle, the Eritrean People’s Liberation Front (EPLF) established schools called “revolution schools” and adult literacy programs in the liberated areas of the country. These provisions were based on critical pedagogy and emphasized all the principles of global citizenship including social justice and creativity (MINISTRY OF EDUCATION, 2008). During the armed struggle, the EPLF was also able to create an egalitarian society within its fighters where religion, ethnicity and other differences were neutralized (HALE, 2012).

Despite the many challenges such as new nation, border war with Ethiopia (1998–2000), and others, since independence, the Government of Eritrea is expanding services including education services all over the country (RENA, 2006). The current national curriculum of Eritrea is designed to provide citizens with holistic development that considers and respects the multicultural nature of the country (MINISTRY OF EDUCATION, 2008). It is from this historical and current context that this research departs.

It could be argued that the future coexistence of the Eritrean nationalities and religious groups depends on the way educational institutions cultivate students to appreciate and/or tolerate their diversity, resolve their differences and use their different backgrounds. Within the religious, ethnic and other sector-based conflicts in different regions of the world including in the Horn of Africa, it is logical to question “are the Eritrean HEIs nurturing graduates that tolerate each other and live in peace and harmony regardless of their differences?” This question also gives a glimpse whether the HEIs are producing graduates that could respond to the global socio-economic and political conditions.

3. THEORETICAL PERSPECTIVES

3.1. Globalization and global citizenship

Globalization is a contested terrain with different definitions and perspectives from different writers. Some people perceive globalization as increasing the homogeneity of societies, whereas others see it as increasing hybridization of cultures and diversity (TORRES, 2002). However, most of the definitions concur with the idea that globalization is “the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa” (GIDDENS, 1990: 64). This indicates that globalization is blurring national boundaries and nation-states are losing their authority (STROMQUIST, 2002). With the increasing economic integration and technological advancement, it is believed that the influence of globalizations is making countries closer to each other ever than before. This interconnection of countries is also creating both positive and negative effects in all dimensions--socially, politically and economically. On one hand, globalization enables people to share ideas, knowledge and practical experiences to fight against common problems and enjoy a better life; and on the other hand, globalization increases personal, political and cultural differences of people. Therefore, individuals’ differences become their problems unless they are handled wisely (TORRES, 1998). Nonetheless, given the opportunity for liberal education, it could be argued that peoples’ homogeneity still outshines their differences. It is a matter of learning to tolerate and appreciate the differences and engage in constructive dialogue. It is a matter of fostering global citizenship.

In such interconnected modern world, citizens need knowledge, attitudes and skills to become effective citizens in the global community and participate in the construction of a civic culture that is a moral and just community (BANK, 2004). Although global citizenship is a multifaceted term, three interrelated dimensions are commonly accepted (MORAIS & OGDEN, 2011). These dimensions are social responsibility (concern for others, for society at large, and for the environment), global competence (understanding and appreciation of one's self in the world and of world issues), and civic engagement (active engagement with local, regional, national and global community issues).

The argument of MORAIS and OGDEN (2011) shows that global citizens should have multidimensional skills starting from self-awareness to global awareness in order to engage in local and global issues. It could be argued that this is the basis of education which is commonly defined as the process of changing behavior patterns of people. Here, behavior is used in a broad sense to include thinking, feeling as well as overt action that corresponds with the complex world that we are living in today. According to MORAIS and OGDEN (2011), global citizenship gives emphasis to self-awareness. Many educators

(FREIRE, 2010; TORRES, 2002; HOOKS, 2010) also agree that awareness is the beginning of any transformation. Citizens can only participate in local and global issues and challenge any injustice and inequities when they start reflecting on their own and recognize their condition. Likewise, it is their awareness that drive individuals' willingness to exercise self-restraint and personal responsibility in their demands and choices, and affect the health and wealth of societies and the environment (TORRES, 1998).

Moreover, STONER, et al. (2014) stated that a true global citizen is a person who is: (a) aware of the interconnections within community, national, and global contexts and the role personal decisions play in each context; and (b) engaged and capable of driving social change towards democratic ideas and values and civic culture. All these dimensions and traits correspond with the understanding of OXFAM about global citizen. OXFAM sees global citizen as someone who:

is aware of the wider world and has a sense of their own roles as a world citizen; respects and values diversity; has an understanding of how the world works; is outraged by social injustice; participates in the community at a range of levels, from the local to the global; is willing to act to make the world a more equitable and sustainable place; and takes responsibility for their actions (OXFAM GB, 2006: 3).

According to STREITWIESER and LIGHT (2010), global citizens are individuals who are able to participate in both their local community and in a larger community of humans sharing fundamental capacities to engage in rational and enlightened thinking. Similarly, BANKS (2004) indicated that global citizenship views humans as surrounded by cultural, national and global identifications in which the local identification widens to an outermost circle including all humanity. BANKS's argument indicates that global citizenship does not reject local situations and identifications by focusing only across borders. Instead, it realizes the expansion and interdependence of knowledge from local to global arenas. This shows that students need to develop a delicate balance of cultural (local), national and global identification in order to have deep understanding of their roles in the world community. TORRES (1998) stated that these cultural, national and global identifications relate to the main analytical purpose of theories of citizenship. These identifications need to identify the sense and sources of identity and the competing forms of national, regional, or global identities. Yet the identities have to address the implications of ethnicity, religion, class, race, and gender to foster the ability of individuals to tolerate and work together with people who are different from themselves and promote solidarity beyond particular interests of specific form of identity.

3.2. Pedagogical practices for fostering global citizenship

ROUSSEAU (2009) stated that children are born naturally good as they come out of the hands of creator (nature), but the society turns them into evil. This indicates that it is

through learning, being formal or informal, that individuals associate with their fellow human being and the world. Education as a medium, part and parcel of transformation and social change plays a double role in making the world a better place or vice versa both in content and method of delivery (SUAREZ & RAMIREZ, 2007; FREIRE, 2010; TORRES, 2002). Nurturing a globally-minded citizen is a fundamental component of HEI's core curriculum often associated with critical learning experience related to the issues being encountered by modern world and ultimately leading to a change in perspective (STONER, et al., 2014). According to OXFAM GB (2006), the key elements for developing global citizenship are: a) knowledge and understanding, b) skills, and c) values and attitudes. All the above elements are interconnected to each other. As an element of global citizenship, knowledge and understanding mainly focus on the principles of social justice and equity, as well as peace and conflict. Therefore, it deals with issues of diversity, sustainable development, and interdependence within the global world. Skill refers to the ability to think critically and challenge any oppressive situation. It encompasses the skill for respect of people, the environment, and cooperation and conflict resolution. Values and attitudes within global citizenship emphasize on the sense of identity and self-esteem, commitment to social justice, and respect for diversity. The concern for the environment and belief in people as a core of social transformation are also their main domain.

Despite the fact that not everyone may agree on what makes an effective global citizen, and the fact that different people may have different ideas about the key characteristics of a good and responsible global citizen, the above elements can help students to recognize their connections to people with different orientations and in other parts of the world. It is believed that nation-states' policies of higher education in general and instructors' understanding of the issue in particular have great influence in nurturing global citizenship. Teachers committed to teach for global citizenship may feel the responsibility not just to teach their students for employment, but rather prepare them with the skills, knowledge, and commitment needed to change the world to make it more just and democratic (BANKS, 2004). As education can also be used to mold individuals' attitudes and oppress them through depositing nondemocratic ideas, the type of pedagogies educational institutions use greatly determine the kind of citizens they produce and type of world they create (FREIRE, 2010; TORRES, 2002).

To produce global citizens who are aware of the wider world, HEIs should use a pedagogy which could give students the knowledge and skills that provide them with the opportunity to shape their perspective (FREIRE, 2010; HOOKS, 2010; DEWEY, 1938; BANKS & BANKS, 1995; BANKS, 2004). Even though many critical educators have coined different types of pedagogies, it could be difficult and doubtful to depend on only one type of pedagogy to nurture global citizenship. However, in order for HEIs to foster global citizenship, a pedagogy that could engage students with alternative lenses and orientations of an issue should be considered. Such pedagogy should be participatory

(HOOKS, 2010; ZABIT, 2010; TONGSAKUL, JITGARUN & CHAOKUMNERD, 2011), culturally relevant (LADSON-BILLINGS, 1995) and liberatory (FREIRE, 2010).

Nowadays the world has many areas where individuals maintain different views. As a result, students and teachers can have totally different and sensitive positions on different issues such as religion, sexual orientation, ideology, and others. This can cause misunderstanding and confrontation among students, and between students and the teacher. As already discussed above, to settle such issues, HEIs require pedagogies that can engage students with alternative lenses and orientations. Most importantly, HEIs require pedagogies that challenge the comfort zone of students and teachers, and seek for transformation (FREIRE, 2010; BANKS & BANKS, 1995). However, it could not be easy for HEIs to nurture global citizenship. The process of knowledge transmission in many countries like Eritrea has been directly from the teacher to students and its delivery was carefully sequenced for students to memorize, repeat and understand (FREIRE, 2010; LU, 2012; DASCHMANN, GOETZ & STUPNISKY, 2013). In addition, teachers' knowledge and experiences of using critical pedagogies can also be a challenge in nurturing global citizenship (BHUTTO, 2011).

Finally, in order to produce responsible global citizens, HEIs need to carefully design their pedagogical practices and address the challenges that could arise both from within and outside of the HEIs.

4. METHODOLOGY

The research is qualitative in nature with a case study design. As this study focuses on the experiences of Eritrean higher education students and staff at their institutions' pedagogical practices, qualitative research design enables to explore the contextual conditions and understand the phenomena in a broader sense for creating understanding and critical analysis (MCNABB, 2008). "Case study research is often done without attempting broad or even limited generalization, but readers of the research may find applications to other situations" (WIERSMA & JURS, 2004: 216). Hence, the study used a case study design to enable the research to contribute beyond Eritrea to other small states and developing states with similar conditions as Eritrea.

4.1. Sample

The study used a case study to conduct in-depth investigation on HEIs pedagogical practices to understand whether these pedagogical practices can really produce responsible and skilled global citizens. The target population for this study was Eritrean HEIs students and staff. Sample HEI was used for collecting data on experiences of Eritrean higher education students and staff at their institutions' pedagogical practices. Senior

undergraduate students of Eritrea Institute of Technology (EIT) were used as a sample for collecting data. The researcher did not prefer to keep the anonymity of the case HEI because it is superficial to hide the identity of particular entities in small contexts (MOOSA, 2013) especially within the context in which the researcher approached the HEI. The case HEI was approached from a bureaucratic structure with a letter from the National Commission for Higher Education (NCHE) to the Office of the Vice President of the institution, and then the letter was directed to the colleges and from the colleges to departments. The case HEI (EIT) was selected by purposive sampling due to its capacity of students and programs. EIT is the largest HEI in Eritrea with the largest number of students and programs. It encompasses three colleges: Education, Science and Engineering. In addition, senior undergraduate students were selected deliberately because they had completed more than 50% of their study and could have better wealth of experience from their fellow undergraduate students.

The total sample size of respondents was 15 students and 8 staff. These respondents were selected using simple random sampling. As this research focus on nurturing of skills that could be fostered across all disciplines as a set of critical lifelong learning, out of these respondents, a quota sampling was used to ensure college (field of study) representations in the study.

4.2. Data collection

To investigate the experiences of higher education students and staff at their institutions' pedagogical practices, qualitative data was collected through semi-structured interview and review of related and relevant documents. Semi-structured interview was used in order to obtain enough information by making the research questions flexible and asking additional questions based on the response of the participants (BRYMAN, 2008). An interview protocol was prepared for students and teachers containing purpose of the study, instructions and interview questions. The interviews asked the respondents about classroom interaction, the role of teachers and students as well as the challenges that HEIs face in the teaching-learning process. The interviews were conducted in English for teachers whereas Tigrigna (a local language commonly used by Eritrean people) was used for students to allow better communication and expression of ideas. The research participants were also asked to sign a consent form containing the general information of the study, participants' rights and their consent to participate in the study. The interview protocol and the consent form explained that participation to the study is voluntary, and the response that participants give is kept confidential. Pseudonyms were used to protect the identity of the participants. The interview was recorded upon the permission of the interviewees.

The study mainly reviewed four documents: 1) staff teaching appraisal by students, 2) National Board for Higher Education (NBHE) report on HEIs visit, 3) HEIs guidelines,

and 4) HEIs handbooks and statistical reports especially for issues concerning HEIs pedagogical practices and the experiences of students and staff on these pedagogical practices.

4.3. Data analysis

A narrative text and critical discourse analysis were used to analyze the data collected through interview and document review. The narrative is a descriptive account of the situation under study connecting the case and the research objectives in a readable, informative, and evaluative way (MCNABB, 2008). Through establishing themes and sections and assigning data to them, a structural skeleton was first established to provide for meaningful interpretation and discussion (MCNABB, 2008). Then a comprehensive narrative of the study was produced. Critical discourse analysis primarily studies the way social power abuse, dominance, and inequality are enacted, reproduced, and resisted by text and talk in the social and political context (VAN DIJK, 2008). Thus, critical discourse analysis was used to reflect the pedagogical experiences of staff and students in relation to any oppression and inequality within and outside the classroom interaction. Finally, the data was written with the researcher's interpretation and conclusion with a reference to the literature review and empirical studies.

5. FINDINGS AND DUSCUSSION

5.1. Striving for a learner-centered pedagogy

Teachers should interact with their students in a permanent dialogue characterized by horizontal relationship (FREIRE, 2010; HOOKS, 2010; TORRES, 1998). Such relationship then enables students to participate freely and expand their academic, socio-economic and political horizons. However, the participants of the study agreed that not all teachers encourage students to be part of the teaching-learning process and share their knowledge and experiences.

The study showed that the Eritrean HEIs use mixed pedagogical practices given that modified lecture method is the dominant one. The lecture is modified to enable students to participate in the class interaction as much as possible, given the constraints of lecturing. Other interactive methods such as class discussion, collaborative inquiry and field visits are also used. Moreover, the data from the documents review indicated that the HEIs recognize the importance of interactive pedagogy as it is clearly put in the faculty evaluation mechanism of the institutions. The instructors' teaching appraisal forms emphasize the participation of students as an important part of the teaching-learning process (NBHE, 2008). For example, in the staff evaluation form (by students), out of the 21 close-ended questions related to pedagogical practices, more than half of them are concerned on how

teachers make their class interactive. The statements include:

- a) Instructor's attitude in encouraging questions, answers, discussions and different viewpoints.
- b) Instructor's encouragement of cooperative learning (sharing knowledge) among students.
- c) Effectiveness of practical/field works and internships in understanding the course (if applicable) (NBHE, 2008).

The feedback of students on the teaching-learning process in general and the above issues in particular can be summarized that teachers use interactive instructional methodology. The report of the NBHE regarding the pedagogical practices of the HEIs indicated that almost all the HEIs follow similar approaches of pedagogical practices which are essentially grounded in theory followed by practical sessions, projects and fieldworks (NBHE, 2012). The report also showed that teachers attempt to incorporate different teaching aid materials such as projectors, printed materials and digital resources in delivering their lecture. This is consistent with the response of many instructors who argued that they do whatever it takes to make their class interactive. Samuel, an instructor from the College of Education, clearly explained this noting:

To the best of our abilities we use learner-centered pedagogy not only to transfer knowledge, but also to model our learners so as to use them in their future carrier if they are assigned to school. However, as various factors including the available teaching materials and large class-size are not convenient to fully employ interactive pedagogy, we try to structure the lecture model to allow students' participation.

Caleb, an instructor from the College of Science, puts it this way:

My class has 44 students. Though I use lecture method, as an enlightenment process, I give due attention to class attendance, continuous assessment and class interaction of the students. I encourage students to participate in class and recognize them not necessarily within one period, but across times. Most importantly, I try to connect the subject matter with the real world practices in different ways. One example is that in my class there is essay requirement. Students go and observe things related to the theoretical part of the class and write their reflections.

The above excerpts indicate that teachers work to involve their students despite the existence of different challenges. They try to connect the theoretical part of the class with the real world situations even linking to socio-economic and political activities of the people. Nevertheless, large class-size is one problem for students' class interaction. Although lecture method can be modified to engage and recognize students, the instructors could not get enough time to include all students at a time. The time is shared between lecturing and participation of students. This limits students' participation.

The study found that there are instructors that use interactive methods of teaching

such as class discussion and inquiry methods, and totally modify the lecturing method for student-student and student- teacher interactions. This is usually done in senior classes where there are few students and experienced teachers. Omer, an instructor from the College of Engineering, stated that such class provides an opportunity to discuss with the learners, know their interest and reflect on the teaching-learning process. He said:

I want to lead my students to development or maturity. I want them to be independent learners taking full responsibility of their learning. Hence, I apply different teaching methodologies and give them activities which foster such responsibilities. However, I know that guiding and leading students in all aspects-academically, psychologically and socially to be mature and responsible citizen needs knowledge of their biography. If I am going to interact with a learner and apply interactive pedagogies such as culturally relevant pedagogy, I have to know the learners very well. Therefore, I encourage them to reflect on themselves and their environment using group presentations, study groups and field visit opportunities.

Witnessing the pedagogical practices, the students emphasized that the pedagogical practices of the Eritrean HEIs depend on various factors such as experience of the teacher, available resources and class-size. All the students agreed that they usually follow the path of their instructors. With interactive instructors, they become critical and independent learners looking the connection between the course content and its real world applications. Hence, teachers have to break all these barriers and motivate students regardless of their situations. Regarding this issue, Helen, student from College of Science, said:

Although the main teaching methodology used is lecture method, it differs from teacher to teacher. Many teachers organize their time for lecturing, class discussion and other interactive activities. However, there are also teachers who lecture to finish the course content, and give students very little time for asking questions or discussion. This is without considering the issues of class-size and available teaching aids which have major effect in the teaching-learning process.

As it is indicated in the above arguments, the creativity of a teacher makes teaching-learning process meaningful, despite the existence of many challenges. They show that it is the people, their pedagogical skill, desire and enthusiasm that make the difference; whereas the teaching methodology can be enhanced with the participation of the learners. In line with this, BHUTTO (2011: 91) stated, “lecture method can be used in higher education with proper modification to make it two-way learning process allowing frequent questioning or discussion from both sides especially learners.” It is believed that this has been used in many HEIs especially in developing countries where resources are limited. The important point is the opportunity to interact since effective teaching-learning process takes place in the course of existing real collaboration among students themselves and with their instructors.

Moreover, the study showed that students like to take learning at their hand instead of being offered to them by the teacher. However, this does not mean that the teacher has to be excluded from the class since students need to be directed and followed properly. Explaining this issue, Saron, an instructor from the College of Education, said:

The more students take learning at their hands, the more they like it. At the end of the lesson, I give my students a summary article in groups. We work in a group dynamics. I team up students with some diversity in age, sex and performance. Then I work very closely with them to transform this group dynamics and see through the development of the group into a team. It is obvious this needs hard work, follow up and dedication. Students do it with enthusiasm and team work. They like it especially when it comes to a culture of group work and free writing.

As stated here, the activities and direction of a teacher is important to students to interact with students who are different from them. These differences could generate their own different ideas and experiences guided by the instructor. The team formation by itself goes beyond the class activities to trust, love and cooperation. That is why the student respondents emphasized that group work without follow up and team work is not rewarding because the group may lack coordination and few students could do much of the work. To conclude, the study indicated that there is a mixture of both critical pedagogical experiences as well as experiences that illustrate limited students' interaction in the teaching-learning process. Moreover, it showed that a teacher has an important role to spearhead the lesson in a way that could recognize students' conditions.

5.2. Orientation towards global citizenship

As it is already stated, the production of skilled global citizens has to do not only with course content, but most importantly with interactive learning experiences connecting the theoretical part of the course with the outside real world (STONER, et al., 2014). This is because students can get better understanding of the course content and the outside real world. The study noted that the reflection that students connect their classes with their local situations goes to the global level. Confirming this issue, Aaron, a student from the College of Engineering, explained:

There are instructors who have changed my perspective by connecting their class with the outside world. I remember my English and statistics instructors who used to teach us by connecting their classes with different stories from the society. They used to share their life experience which was a big lesson to me. These instructors taught me love, kindness, morality as well as how to handle things in different situations (challenges).

The explanation of Aaron asserts that life is a lesson by itself. Besides, the lessons that life gives are applicable everywhere regardless of the society, culture or country because they are part of the life that someone lives. The words of Aron, love, kindness and morality are the base of every society in the world. They are the foundation of many religions and philosophical thoughts. Most importantly, they are basic characteristics of responsible global citizens (OXFAM GB, 2006; STONER, et al., 2014)

As it is indicated above, there are many dynamic instructors who believe teaching is a two-way action-- giving and receiving (FREIRE, 2010; HOOKS, 2010; TORRES, 1998). These instructors have nurtured students on how they should construct their own

knowledge and push deeper combining what the students already know and what they get from the class. Responding to the knowledge, experiences and skills that the students gained besides the area of specialization that they are studying, Sophie, a student from the College of Science, explained:

We do have field visits to places or institutions related to the course content. In such cases, I explore the overall situation of the place or institution we visit and write my reflection. Sometimes, it is challenging when the theoretical and practical situations are different. This makes me feel that either way has to be adjusted; but it is not simple as there are many issues related to which one is correct and which one is not, and if one has to be adjusted, how.

As much as the course content, the pedagogical practice is inspirational bringing challenging moment in which students can learn lifelong lessons from their surroundings. It enables students to understand and see things in different perspectives and it is up to the learner to explore deeper so as to understand the situation clearly instead of judging from a shallow point. One case that Isaac, a student from the College of Education, brought was the issue of class attendance in schools. Isaac narrated:

In a secondary school visit, I noticed that there were many students absent in the class. I was surprised because it is important that students should be at class in order to be part of the teaching-learning process. Besides, it is one of the rules and regulations of the Ministry of Education in Eritrea. However, when I asked the reason, I understood that the social life of the people is based on agriculture and the students need to help their families to collect the crops. Since the season was the right time for harvesting, I felt the situation of the students.

The above excerpt reveals that students can learn to show empathy putting their situation into the life of others. It is in such situation that individuals could be aware and understand the condition of others and able to engage in local and global issues (MORAIS & OGDEN, 2011). Isaac had not solved the argument that what happens if students are absent from school to earn their living. All these situations lead to further reflection and deeper understanding of the situation digging further to the life and participation of the society (STREITWIESER & LIGHT, 2010).

Referring on the orientation of the HEIs students to global citizenship, Abraham, a student from the College of Engineering, preferred to compare the social life at the HEIs with other places. He expressed:

I always wonder the HEI campus is always peaceful. Although this seems common everywhere in Eritrea, it is particularly different here. Almost all the students at the HEI are young. I see many young people especially boys fighting in groups and commit different crimes. However, here in the HEI, I always see students live together with harmony and peace regardless of their differences.

It is argued that this has to do mainly with the level of education of the students, and their social and intellectual development to tolerate each other. In other words, it has to do with the ability of the students to analyze things critically. In such a way, students are

changing the way they communicate and the way they do things taking full responsibility to make things better than they were.

Similarly, Merry, a student from the college of Science, argued that attending higher education makes students socially responsible. This is because the people and government expect these students to be role models for other lower level students such as senior secondary schools. They believe that the educated are responsible to take the values of the society higher and make things better. This makes teachers to connect their lesson to the people and their life, and the students to reflect on the history, life and development of their people, and enhance the good things while challenging the negative ones. Then the students are able to care about the local and global situations because they complementary to each other (BANKS, 2004; OXFAM GB, 2006). Besides, social responsibility including concern for the society is an important dimension of global citizenship (MORAIS & OGDEN, 2011).

In conclusion, many teachers equip students with different knowledge and skills that help them to see the world in a very critical way. There are teachers committed to develop students for employment and with the skills, knowledge, and commitment needed to make the world a better and safer place (BANKS, 2004). They teach students to explore things deeper and learn by themselves.

6. CONCLUSIONS AND IMPLICATIONS

6.1. Conclusions

The globalized world has come with plenty of socio-economic and political challenges, and education in general and higher education in particular is key means of addressing these issues. This study focuses on whether the pedagogical practices of HEIs can really result in one of the Eritrean Ministry of Education's intended outcomes – fostering global citizenship. The study examined the pedagogical practices of the HEIs from the perspectives of staff and students at these HEIs.

Despite different challenges, certain spaces do exist for students at Eritrean HEIs to be nurtured with the knowledge, skills and attitudes for global citizenship. It is important to nurture these spaces in order to enhance the development of skilled and responsible citizens who could respond to the socio-economic and political challenges the world is facing. The study revealed that nurturing these spaces and potentialities needs participatory and coordinated efforts to ensure the contribution and recognition of each student.

The study found out that Eritrean HEIs use a mixture of both critical pedagogical experiences as well as experiences that illustrate limited students' interaction in the

teaching-learning process. The HEIs use pedagogical approaches that equip students with the necessary theoretical knowledge followed by practical sessions, projects and fieldworks. The institutions mainly use lecture method although modified to connect theory with practice and enable students to interact in the teaching-learning process. Interactive teaching methodologies such as class discussion, inquiry method and others are also used mainly in classes with low number of students. The HEIs attempt to incorporate different teaching aid materials to facilitate the teaching-learning process and attain the expected and desired objectives. Moreover, the study revealed that the handling of lecture method differs from teacher to teacher. Many teachers modify their lecture; whereas others use lecturing as it is and dominate the class by themselves. The students and instructors believe that this is mainly due to the experience of teachers, their pedagogical skills and/or motivation.

The study concluded that teaching methodology determines the role of students and teachers. Teachers who use interactive (or semi-interactive) pedagogies usually carry a multiple role and identity. They motivate, guide and recognize students, and become co-learners. Sometimes, they go deeper and explore the biographies of their students. Simultaneously, the students become part of the teaching-learning process and they feel trusted, loved and recognized. In such condition, learning flows from the teacher to the students, students to the teacher, and students to the students. This then provides students with the knowledge and skills to shape their perspective to act as global citizens. Whereas in a class with a teacher that silences students' voices, students feel bored and disappointed. In an oppressive class where students do not have any input, students memorize the course content only for the sake of examination. This shows that they hardly try to understand or connect the course content to the real world conditions. The data indicated that there are many critical educators who are committed to teach students with the knowledge, skills and attitudes that go beyond the individual classroom to their society and the world. These teachers challenge the students to challenge themselves and their environment to become agents of social change.

6.2. Implications

The study implies that education in general and higher education in particular through their pedagogical practices greatly determine the type of citizens they produce. Through participatory pedagogies, HEIs can produce global citizens who are aware of the socio-economic, cultural and political conditions of the world. The implication for other developing states is that the production of skilled and responsible global citizens can be carried out simultaneously with the production of a skill for employment. With the inclusion of critical pedagogies, students can be taught the knowledge, experiences and attitudes that could shape their perspective beyond their specific programs and outside of the class linking to real world problems. Hence, with nurturing skilled and responsible

global citizens, the problems that we are seeing in the world can be reduced significantly. Regardless of their racial, cultural, religious and other identities, people can learn to tolerate each other and live in peace and harmony because everyone in this world is born naturally good (ROUSSEAU, 2009).

REFERENCES

- BANKS, C., & BANKS, J. (1995): Equity pedagogy: An essential component of multicultural education, *Theory into Practice*, 34, pp. 152-158.
- BANKS, J. A. (2004): Teaching for social justice, diversity, and citizenship in a global world, *The Educational Forum*, 68(4), pp. 296-305.
- BHUTTO, M. I. (July 2011): The Evaluation of existing teaching-learning process at tertiary level in district Jamshoro (Sindh): Perceptions of ex-students, *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 1(2), pp. 87-108.
- BRYMAN, A. (2008): *Social research methods (3rd ed.)* (New York, Oxford University Press).
- BURBULES, N. C., & TORRES, C. A. (2000): Globalization and education: An Introduction. In N. C. Burbules & C. A. TORRES (Eds.), *Globalization and education: Critical perspectives*, pp. 1-26 (New York, Routledge).
- DASCHMANN, E. C., GOETZ, T., & STUPNISKY, R. H. (2013): Exploring the antecedents of boredom: Do teachers know why students are bored, *Teaching and Teacher Education*, 39(2014), pp. 22-30.
- FREIRE, P. (2010): *Pedagogy of the oppressed* (New York, The continuum International Publishing Group Inc).
- GADOTTI, M. (1996): *Pedagogy of praxis: A dialectical philosophy of education* (Albany, State University of New York Press).
- GIDDENS, A. (1990): *The consequences of modernity* (Palo Alto, Stanford University Press).
- HALE, S. (2012): Memory work as resistance: Eritrean and Sudanese women in conflict zones, *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 32(20), pp. 1-8.
- HOOKS, B. (2010): *Teaching critical thinking: Practical wisdom* (New York & London, Routledge).
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2010): *Eritrea: The siege state* (Crisis Group Africa Report N°163)
- KELLNER, D. (2002): Theorizing globalization, *Sociological Theory*, 20(3), pp. 285-305.
- LADSON-BILLINGS, G. (1995): But that's just good teaching! The case for culturally relevant pedagogy, *Theory into Practice*, 34(3), pp. 159-165.
- LU, J. (2012): Autonomous learning in Tertiary University EFL teaching and learning of the People's Republic of China, *International Journal of Information and Education Technology*, 2(6), pp. 608-610.
- MARGINSON, S. (2010): Higher education in the global knowledge economy, *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 2(2010), pp. 6962–6980.
- MCNABB, D. E. (2008): *Research methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and qualitative approaches (2nd Ed.)* (New Delhi, PHI Learning Private Limited).

- MINISTRY OF EDUCATION. (2008): *The development of education: National report of the State of Eritrea*. (Asmara, Eritrea).
- MINISTRY OF EDUCATION. (2012): *Overview of the education*. Retrieved from <http://www.ecss-online.com/data/pdfs/ecss-OVERVIEW-EDUCATION-eritrea.pdf>
- MOOSA, D. (2013): Challenges to anonymity and representation in educational qualitative research in a small community: a reflection on my research journey, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 43(4), pp. 483-495. doi:10.1080/03057925.2013.797733
- MORAIS, B.D., & OGDEN, C.A. (2011): Initial development and validation of the global citizenship scale, *Journal of Studies in International Education*, 15(5), pp. 445 – 466.
- NATIONAL BOARD FOR HIGHER EDUCATION. (2008): *Guidelines for faculty evaluation and promotion* (Asmara, National Board for Higher Education).
- NATIONAL BOARD FOR HIGHER EDUCATION. (2012): *Report of visits of the Bureau of Higher Education Administration & International Linkage and the Bureau of Standards and Evaluation to the Institutions of Higher Education* (Asmara, National Board for Higher Education).
- OXFAM GB. (2006): Education for global citizenship: A guide for schools. Retrieved from www.centreforglobaleducation.org/.../Global_Citizenship_guide_for_Teachers_WEB.pdf
- RENA, R. (2006): Gender disparity in education: An Eritrean perspective, *The Global Child Journal*, 2(1), pp. 43-49.
- ROMAN, L.G. (2003): Education and the contested meaning of ‘Global Citizenship’, *Journal of Educational Change*, 4, pp. 269-293.
- ROUSSEAU, J. J. (2009): *Emile*. Translated by Eleanor Worthington (Boston, New York and Chicago, D. C. Heath & Co. Publishers).
- STONER, L., PERRY, L., WADSWORTH, D., STONER, R. K., & TARRANT, A. M. (2014): Global citizenship is key to securing global health: The role of higher education, *Preventive Medicine*, 64 (2014), pp. 126–128.
- STREITWIESER, B., & LIGHT, G. (2010): *University students and conceptions of global citizenship: A Case study*, (Working Paper No. 10-001).
- STROMQUIST, N. P. (2002): *Education in a globalized world: The connectivity of economic power, technology, and knowledge*, (Rowman & Little field Publishers).
- SUA’REZ-OROZCO, M. (2001): Globalization, immigration, and education: The research agenda, *Harvard Educational Review*, 71(3), pp. 345-366.
- TONGSAKUL, A., JITGARUN K., & CHAOKUMNERD, W. (December 2011): Empowering students through project-based learning: Perceptions of instructors and students in Vocational Education Institutes in Thailand, *Journal of College Teaching & Learning*, 8(12), pp. 19-34.
- TORRES, C. A. (1998): Democracy, education, and multiculturalism: Dilemmas of citizenship in a global world, *Comparative Education Review*, 42(4), pp. 421-447.
- TORRES, C. A. (2002): Globalization, education, and citizenship: Solidarity versus markets, *American Educational Research Journal*, 39(2), pp. 363-378.

- VAN DIJK, T. A. (2008): Critical discourse analysis. In D. Tannen, D. Schiffrin & H. Hamilton (Eds.), *Handbook of Discourse Analysis*, pp. 352-371 (Oxford, Blackwell, 2001)
- WIERSMA, W., & JURS, S. G. (2004): *Research methods in education: An introduction (8th Ed.)* (China, Pearson Education Asia Ltd and China Light Industry Press).
- ZABIT, M. N. (Jun 2010): Problem-based Learning on students' critical thinking skills in teaching Business Education in Malaysia: A literature review, *American Journal of Business Education*, 3(6), pp. 9-32.

PROFESIOGRAFÍA

Samson M. Tsegay

PhD candidate in International and Comparative Education at the Institute for Comparative and International Education of the Faculty of Education, Beijing Normal University. **Datos de contacto:** E-mail: samex221@gmail.com

Fecha de recepción: 11 de agosto de 2016.

Fecha de aceptación: 31 de diciembre de 2016.

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

Analysis and Research

1



LAS AGENCIAS NACIONALES DE ACREDITACIÓN DEL SISTEMA ARCU- SUR: CONSIDERACIONES INICIALES

National Accreditation Agencies of the Arcu-Sur System: Initial Considerations

Gladys B. Barreyro^{*}, Silvana L. Lagoria^{} y Gabriella C. Hizume^{***}**

RESUMEN

El texto analiza el papel de las Agencias Nacionales de Acreditación (ANA), que son los órganos encargados de llevar a cabo la acreditación de carreras en el Sistema Regional de Acreditación de Carreras Universitarias del Mercosur Educativo (ARCU-SUR). El Sistema ARCU-SUR fue creado como sistema de acreditación permanente en 2008 después del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA), que tuvo vigencia entre los años 2004 y 2006. El MEXA acreditó carreras de medicina, ingeniería y agronomía. Este trabajo muestra los resultados parciales de una investigación basada en el análisis de documentos y entrevistas. Las agencias de acreditación analizadas corresponden a los siguientes países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El análisis se realiza de acuerdo a cuatro criterios: su creación, su autonomía, su naturaleza y su estructura. A partir de tal análisis, se procede a valorar el desempeño de las agencias y su compatibilidad como ANA en el marco de la Red de la Agencia Nacional de Acreditación.

^{*} Universidade de São Paulo (Brasil).

^{**} Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).

^{***} Universidade do Oeste do Paraná (Brasil).

Al final, se presentan las conclusiones donde se relaciona el comportamiento de las agencias en el ARCU-SUR con otros factores que incidieron en los resultados.

PALABRAS CLAVE: Acreditación de la Educación Superior, Agencia Nacional para la Acreditación del Sistema ARCU-SUR, MERCOSUR Educativo.

ABSTRACT

The paper analyzes the role of National Accreditation Agencies (ANAs), which are the organs responsible for carrying out the accreditation of programs in the Regional Programs Accreditation System (ARCU-SUR) do Mercosul Educativo. The ARCU-SUR was created in 2008 as a permanent system after a previous experience with the Courses Accreditation Experimental Mechanism, in 2004-2006, which had accredited medical, engineering and agronomy programs. The text presents partial research results based on documentary analysis and interviews. It points out the characteristics of the accreditation agencies of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay analyzing them according to four criteria: creation; autonomy; nature and structure. From this analysis, we proceed to assess the performance of agencies and their compatibility as ANA in the framework of the Network of National Agencies for Accreditation. The conclusions show a relationship between the behavior of the agencies in the ARCU-SUR and other factors that influenced the results.

KEY WORDS: Higher Education Accreditation, National Agency for Accreditation ARCU-SUR System, Education in Mercosur.

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación de la educación superior comenzó a desarrollarse en América Latina junto con los cambios en educación superior propios de la década de 1990. En ese momento y como consecuencia de la globalización, se sucedieron grandes transformaciones en la sociedad: la liberalización de la economía, los cambios en los modos de producción, la apertura de los mercados y la incorporación de nuevas tecnologías, entre otros.

En América Latina, las políticas de ajuste estructural promovidas por el Consenso de Washington llevaron a la retirada o reducción del Estado en la provisión de bienes y servicios; esto afectó a las políticas sociales y en particular al sector educativo. Al mismo tiempo, la influencia de los organismos internacionales de crédito introdujo políticas similares en todos los países de América Latina, con características de descentralización, privatización y focalización, dando origen a las reformas educativas.

Todos estos factores: la globalización, el ajuste estructural y la influencia de los organismos financieros internacionales tuvieron su impacto en la educación superior. Si en las décadas anteriores la educación superior estaba destinada a reproducir valores y formar recursos humanos, en este nuevo marco es vista como generadora de conocimiento y se convierte en vital para la actividad productiva (RAMA, 2006). Así pues, por el predominio del conocimiento como eje estructurante de la sociedad, el Estado comenzó a intervenir más en la universidad y en el nivel superior de educación.

En América Latina se pasó de un modelo inicial de autonomía universitaria con carreras dirigidas a la formación profesional, a un modelo de ampliación del acceso a través de la vía privada. Esto permitió la coexistencia de instituciones tradicionales con otras de dudosa calidad (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2010).

Dicha expansión generó una preocupación por la calidad de la educación que se combinó con el nuevo interés en la universidad proveniente de la importancia del conocimiento para las actividades productivas. Esto es lo que Rama (2006) denominó Tercera Reforma de la Educación Superior, donde el Estado tiene un papel importante como regulador en busca de la calidad académica:

“la construcción de los nuevos aparatos reguladores del Estado en materia de educación superior constituye un proceso reciente en todo el continente, que refleja el creciente papel del Estado en la fiscalización, supervisión y control (RAMA, 2006: 141)”.

La preocupación por la calidad de la educación fue una cuestión importante desde los años noventa y se tradujo en propuestas para la evaluación sistémica de los diferentes niveles de educación, incluida la educación superior. Así surgieron los sistemas de control de la calidad como una forma de control ejercida por el Estado en la política educativa de este nivel, es decir, implantando políticas de evaluación y acreditación en los países de América Latina.

Los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior que se han desarrollado en varios países de América Latina, en el nivel nacional, se orientaron principalmente en torno a dos concepciones distintas: a) como vía de control, propia de la administración pública burocrática y formal; o b) con el objetivo de dar validez legal a los títulos y habilitaciones profesionales, con la perspectiva de que la evaluación ejercería la función educativa-reflexiva destinada al aprendizaje institucional de las comunidades académicas (STUBRIN, 2005).

Dias Sobrinho (2005) identifica dos grandes paradigmas de la evaluación de la educación superior y los denomina: a) evaluaciones estáticas/tecnicistas, y b) evaluaciones dinámicas/participativas, vislumbrando también combinaciones entre ambas.

El primer tipo es característico de las evaluaciones externas llevadas a cabo por la agencia evaluadora y por personal técnico-burocrático. Su objetivo central es el cálculo de los resultados, es decir, los productos: los resultados obtenidos y el rendimiento de los alumnos. Por lo general, son resultados sumativos que permiten la comparabilidad de la eficiencia de las instituciones, carreras y programas. Los resultados de esta evaluación se expresan a partir de una lógica de la jerarquía y el establecimiento de *rankings*, cuyo propósito es orientar a la sociedad en general y a los estudiantes/clientes en particular.

Por otra parte, las evaluaciones dinámicas/participativas se basan en valores éticos y políticos y asumen deliberadamente un carácter político, social y público, centrándose no sólo en el resultado sino también en las circunstancias que lo originaron y en sus actores, siendo de carácter predominantemente formativas. Este tipo de evaluación tiene como objetivo mejorar las prácticas educativas y pone en primer plano la responsabilidad social de la educación, buscando promover la mejora del elemento evaluado para el avance de la ciencia y el desarrollo social. La evaluación entonces, puede ser un fin en sí misma o un mecanismo para la acreditación, es decir, la certificación de la calidad de una institución, carrera o programa de estudio (ALMEIDA JR; CATANI, 2009). De este modo, el Estado garantiza la calidad dando fe pública de sus instituciones y de los títulos que se expiden (DIAS SOBRINHO, 2011).

Mientras en los países de América Latina se iban desarrollando estos procesos de evaluación sistémica, en el nivel nacional, en la primera década del siglo XX se fueron iniciando paralelamente intentos de acreditación regional. Esto ocurrió porque, con el advenimiento de la educación transnacional las políticas de aseguramiento de la calidad se tornaron de interés internacional y regional (RAMA, 2009; FERNÁNDEZ LAMARRA, 2005).

Para Verger y Herno (2010), el ámbito regional ha sido el lugar donde se desarrolló la internacionalización de la educación superior, como en el Proceso de Bolonia y el MERCOSUR.

Rama (2009) describe los diversos procesos de acreditación de la calidad desarrollados en América Latina. Respecto a las acreditaciones internacionales relacionadas con los acuerdos de integración regional, destaca la existencia de dos tipos: el modelo de acreditación internacional de América Central y el modelo de acreditación internacional del MERCOSUR.

Al ser un proceso que trasciende las fronteras nacionales para constituirse en un asunto regional, la acreditación brinda variadas posibilidades en el análisis de sus efectos, tornándose una temática interesante de ser abordada desde la metodología comparada. Asimismo, el nuevo escenario regional e internacional en que se inscriben los procesos

educativos plantea nuevas implicaciones para el método, abriendo la necesidad de incluir el análisis de los contextos sociales (ACOSTA, 2011; GEORGEN, 1991). Esto significa que el método busca expandir su terreno para atender al nuevo escenario, algo que no ocurría en sus comienzos pues se dedicaba al estudio de los sistemas educativos nacionales (GREEN, 2003; YANG, 2010).

Desde este punto de vista, el artículo intenta contribuir a la construcción de conocimiento en educación superior desde una visión comparativa. Tal como afirman Sartori y Morlino (1994), la comparación es siempre útil para alcanzar los objetivos de estudio o investigación que nos planteamos, sean cuales sean los intereses que nos motiven: descriptivos, interpretativos o explicativos. En este caso, a partir de un análisis descriptivo, se buscarán nexos entre realidades diferentes.

2. EL MERCOSUR EDUCATIVO

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado en 1991 con el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay e incluyó, desde sus inicios, a la educación como un aspecto fundamental en su proceso de integración regional. Esto se puede corroborar mencionando una de sus primeras acciones en educación: la creación de un Plan Trienal del Sector Educativo en 1992.

Aunque el MERCOSUR Educativo no está limitado exclusivamente a la educación superior, ésta es una de las primeras tentativas de convergencia a nivel regional, una experiencia pionera en cuanto a la intención de reconocer los títulos universitarios para la movilidad profesional y académica, e incluso su proceso fue considerado un antecedente en el proceso de integración de la educación superior europea (HERMO, 2010).

Con el fin de facilitar el movimiento de profesionales graduados en el bloque MERCOSUR, en 1996, comenzaron las discusiones sobre la posibilidad de un reconocimiento mutuo de los títulos académicos. En ese sentido, se hizo el intento de crear una tabla de correspondencias entre carreras, que no funcionó porque resultó un procedimiento muy complejo (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2010). Luego de este paso, en 1998, con el “Memorándum de Entendimiento sobre el Establecimiento de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el reconocimiento de Títulos de Grado Universitario para los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA)”, se crearon las directrices para el establecimiento de un proceso de acreditación.

En dicho Memorandum, se define la acreditación del siguiente modo:

“La acreditación es el proceso mediante el cual se otorga validez pública, entendido exclusivamente como referido a la calidad académica y de acuerdo con las normas legales nacionales, a los títulos

universitarios, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con requisitos de calidad previamente establecidos a nivel regional” (MERCOSUL, 1998).

El MEXA fue creado en 1998, revisto en 2002 y fue ejecutado entre 2004 y 2006, estableciéndose que el mecanismo se aplicaría de manera experimental y gradual para carreras de grado cuyo título es indispensable para el ejercicio profesional, pero sin que la obtención de la acreditación otorgase autorización para el desempeño profesional regional (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2010), permitiendo solamente el intercambio de docentes y alumno.

Los Ministros de Educación establecieron la participación voluntaria en el MEXA de las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina, y crearon Comités de Expertos para cada carrera. Estos Comités fueron los encargados de definir los procedimientos de acreditación, incluida la autoevaluación institucional y la visita de pares evaluadores. El Mecanismo examina principalmente el cumplimiento de los requisitos relativos al entorno institucional de la carrera, a sus características propias, a los recursos humanos y a la infraestructura, así como la capacidad de auto-evaluación de la propia carrera, indicando y reconociendo sus puntos débiles y posibles acciones de mejora (URUGUAY, 2009).

Para la aplicación de los procedimientos de evaluación fueron designadas las Agencias Nacionales de Acreditación (ANA) de cada país, que poseen la facultad de estipular sus propios criterios para seleccionar las instituciones y cursos de su país que participan en el proceso de acreditación y también son las encargadas de realizar las evaluaciones en su territorio nacional. Cada país podía indicar un mínimo de tres y un máximo de seis carreras para participar de los procesos de acreditación en cada área disciplinar.

El proceso MEXA, finalmente dio un resultado de 62 carreras acreditadas: 19 de Agronomía, 29 de Ingeniería y 14 de Medicina (MERCOSUR, 2008).

Luego de la experiencia MEXA, en el año 2006 se propuso la elaboración de un sistema permanente de acreditación de carreras que se denominó Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias del MERCOSUR (Sistema ARCU-SUR), aprobado por la Decisión No. 17 del año 2008 del Consejo del Mercado Común (MERCOSUR, 2008), con los mismos procedimientos del MEXA pero con carácter permanente.

La acreditación en el Sistema ARCU-SUR tuvo dos ciclos. El primero desde 2008 hasta 2014, en el que participaron las carreras que ya estaban en el MEXA (Ingeniería, Medicina y Agronomía) con la inclusión de Arquitectura, Enfermería, Odontología y Veterinaria y, además de los cuatro países que se analizan en este artículo, se incluyeron Colombia y Venezuela. En total, se acreditaron 238 carreras: 46 de Agronomía, 31 de

Arquitectura, 24 de Enfermería, 78 de Ingeniería, 21 de Medicina, 11 de Odontología y 27 de Veterinaria.

El segundo ciclo se inició en el segundo semestre de 2015, incorporando las carreras de Economía, Farmacia y Geología y la adhesión de Ecuador. Al igual que en el MEXA, el sistema ARCU-SUR no confiere el derecho a ejercer la profesión en otros países. Esto dependería de la intervención de los colegios profesionales y de los diferentes procedimientos que cada Estado miembro tiene al respecto.

Todo el proceso de acreditación se coordina internamente por la ANA de cada país. En el nivel regional, el sistema es coordinado por la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA). La RANA establece sus propias reglas y adopta decisiones consensuadas. Así, las ANAs son la fuerza motriz del sistema pues son las responsables por los procedimientos desde el lanzamiento de las convocatorias hasta la emisión final de la resolución que concede o deniega la acreditación.

El sistema establece que las ANAs deben ser instituciones públicas, tienen que estar regidas por un órgano colegiado, independiente e imparcial, integrado por personas competentes y deben desarrollar los procedimientos de evaluación adecuados, promoviendo la formación de los pares evaluadores nacionales y regionales (MERCOSUR EDUCATIVO, 2008).

Antes de entrar en el estudio propio de las ANAs, es preciso recordar que los factores internos se reflejan directamente en el desempeño de los organismos regionales ya que, tanto los sistemas de educación superior de los cuatro países miembros originales del MERCOSUR como sus experiencias o sistemas de evaluación, son muy diferentes. Esto se relaciona con su antigüedad, el número de instituciones y carreras evaluadas, los tipos de instituciones y el predominio de establecimientos del sector público o privado.

Los sistemas de evaluación de los países del MERCOSUR, también difieren entre sí: pueden ser voluntarios u obligatorios, pueden poseer o no agencias acreditadoras, y sus agencias pueden ser estatales, monopólicas o pueden permitir la coexistencia de entes públicos y privados. Asimismo, los propios procesos nacionales de evaluación y acreditación tienen características diferentes.

3. LAS AGENCIAS NACIONALES DE ACREDITACIÓN

Con la intención de hacer comparaciones y tejer hipótesis sobre su compatibilidad como ANA dentro del marco establecido por el Sistema ARCU-SUR, las ANAS de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay fueron analizadas en relación a cuatro criterios: su creación, su autonomía, su naturaleza y su estructura.

3.1. Argentina¹

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) fue creada en 1995 por la Ley N° 24.521 (Ley de Educación Superior-LES) y comenzó sus actividades en el año 1996. A partir de ese año se encarga de la acreditación de las carreras de posgrado y de grado y fue nombrada por el gobierno argentino como ANA para actuar tanto en el MEXA como en el ARCU-SUR.

Las principales funciones de la CONEAU son: a) coordinar y ejecutar las evaluaciones externas de las instituciones universitarias, b) acreditar cursos de grado correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, y c) acreditar cursos de posgrado.

Como observa Fernández Lamarra (2003: 15):

“Esta multiplicidad de funciones le otorgaron a la CONEAU un perfil bastante diferenciado de otras instituciones o agencias similares, ya que la mayoría de las existentes se ocupan de algunas de esas funciones pero no de todas conjuntamente; es decir: evaluación institucional y acreditación de instituciones oficiales y privadas y de carreras de grado y de posgrado”.

La CONEAU es un organismo de naturaleza eminentemente ejecutiva, ya que es una agencia descentralizada del Ministerio de Cultura y Educación que solamente aplica las normas aprobadas por él y por el Consejo de Universidades (BARREYRO y LAGORIA, 2010), contando con presupuesto propio conforme el artículo 47 de la LES (ARGENTINA, 1995). Está integrada por doce miembros designados por el Presidente de la Nación de los cuales tres son propuestos por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por el Senado de la Nación, tres por la Cámara de Diputados de la Nación y uno por el Ministerio de Educación.

Además de estar organizada en áreas específicas (Área de Evaluación Externa de Proyectos Institucionales, Área de Acreditación de Grado y Postgrado y Área de Desarrollo y Relaciones Internacionales), las subcomisiones de la CONEAU programan y supervisan el trabajo de sus equipos y generan propuestas para las sesiones plenarias (CONEAU, s/d).

Según Fernández Lamarra (2011) la amplitud de funciones de la CONEAU constituye una ventaja porque proporciona al órgano una visión completa y panorámica de la Educación Superior en Argentina y en el ámbito regional. Por su parte, Chiroleu (2007), pondera que tal sobrecarga de funciones puede, potencialmente, comprometer la ejecución de los procedimientos en el Sistema ARCU-SUR. A pesar de la opinión de la autora, la

¹ Argentina posee gran número de estudiantes en la educación superior, siendo su tasa bruta de matrícula 69% (Brunner, 2012). Esas matrículas se encuentran mayormente en el sector público, pues sus matrículas en el sector privado son el 26% del total (Brunner y Villalobos, 2014). Según los autores, el país tiene 2.092 instituciones de educación superior, de las cuales 55 son universidades públicas.

CONEAU, ha acreditado 51 carreras en el primer ciclo de acreditaciones del Sistema ARCU-SUR y debe optimizar su trabajo con la aprobación de su propuesta de articular los procesos de acreditación nacional y regional para el segundo ciclo (RANA, 2015b). Cabe señalar que, hasta el momento, la Coneau es la única de las ANAs que ha realizado la convocatoria para el nuevo ciclo de acreditaciones iniciado en 2015 (SISTEMA ARCU-SUR, s/d, b). Aunque la CONEAU sea la ANA más consolidada en la región y juegue un papel clave en los debates sobre acreditación, hay varios proyectos de modificación de la Ley de Educación Superior (LES), en el parlamento argentino, que prevén una reforma de las competencias del organismo o la creación de agencias que la substituyan².

3.2. Brasil³

Como en Brasil no existe una Agencia Nacional de Acreditación, para el proceso de acreditación del Mecanismo Experimental (MEXA), Brasil había indicado a la Secretaría de Educación Superior (SESu) y al Consejo Nacional de Educación (CNE) para ejercer las funciones de ANA, porque son los órganos que participaron de todas las fases de la elaboración de los procesos de acreditación regional⁴ (HIZUME, 2013). Pero, para el Sistema ARCU-SUR decidió designar a la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES) para asumir las funciones de ANA.

La CONAES fue creada en 2004 por la Ley N ° 10.861 y es un órgano colegiado encargado de la coordinación y supervisión del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Esta Comisión, instituida en el ámbito del Ministerio de Educación y vinculada al Gabinete del Ministro de Estado, tiene funciones de asesoría en materia de evaluación (ROTHEN; BARREYRO, 2009) y regulatoria (HIZUME, 2010).

A diferencia de la CONEAU de Argentina, carece de atribuciones ejecutivas, ya que de la parte operacional del SINAES (la evaluación de las instituciones, de los cursos y de los estudiantes), se encarga el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP).

La CONAES está compuesta por 13 miembros entre funcionarios del gobierno y profesionales destacados y se distribuyen del siguiente modo: cinco representantes de

² Según Nosiglia y Bultynch (2011), entre 2006 y 2011, se presentaron 21 proyectos de reforma hasta mayo de 2011, y ocho de ellos continúan en discusión: S-233/10, S-24/10, S-4112/10, 2794-D- 10, 5430-D y 1066-10-D-11, D-1134-11 y D-1846-11.

³ Brasil tiene poca cantidad de estudiantes en la educación superior pues su tasa bruta de matrícula es del 34% (Brunner, 2012). Esas matrículas se encuentran mayormente en el sector privado (72%) (Brunner y Villalobos, 2014). Según los autores, el país tiene 2.128 instituciones de educación superior, de las cuales 100 son universidades públicas.

⁴ En Brasil no hay acreditación de carreras de grado ni su certificación directa de calidad, sino solamente el reconocimiento de las carreras, lo que les confiere legitimidad para su funcionamiento y es un acto de naturaleza meramente regulatoria.

entidades gubernamentales (un representante del INEP, un representante de la Comisión de Perfeccionamiento del Personal Superior (CAPES); tres representantes del Ministerio de Educación, siendo uno obligatoriamente del órgano responsable por la regulación y supervisión de la educación superior); tres representantes de los diferentes segmentos de la comunidad académica (uno por los estudiantes, uno por el cuerpo docente y uno por los empleados del cuerpo técnico administrativo); cinco miembros propuestos por el Ministro de Educación del Estado, escogidos entre ciudadanos con notorio saber científico, filosófico y artístico, y reconocida competencia en evaluación o gestión de la educación superior.

Además de los miembros que componen la CONAES, la misma dispone actualmente de una secretaria ejecutiva y de un personal de apoyo. La agencia actúa por comisiones a través de la asesoría voluntaria de profesores designados y de una asesoría internacional específica (HIZUME, 2010).

A pesar de la CONAES cumplir formalmente con los requisitos para desempeñarse como ANA, la implementación del Sistema ARCU-SUR a través de este organismo se vio obstaculizada por algunos elementos clave tales como: no tener su propio presupuesto o de otras fuentes de financiamiento para pagar los gastos relacionados con la acreditación regional, estando su asignación presupuestaria subordinada al Ministerio de Educación, y por no contar con el número mínimo indispensable de personal para llevar a cabo los procedimientos de evaluación. Como ha señalado Hizume (2010), en realidad, dentro del SINAES, el órgano brasileño que tiene funciones más próximas a la de una ANA es el INEP, que implementa las evaluaciones, y no la CONAES.

La falta de condiciones de la CONAES para actuar como ANA, indirectamente, fue objeto de nota de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRC-ES) del bloque, que quedó registrada en el Acta n. 02/2011:

“La CRC-ES reitera su preocupación sobre el estado de las acreditaciones en Brasil, ya que hasta la fecha no ha acreditado ninguna carrera en el sistema ARCU-SUR lo que afecta integralmente a dicho sistema [...]”(MERCOSUL, 2011).

Para solucionar este problema, el 9 de diciembre de 2011, se publicó la Portaria No. 1734 del Ministerio de Educación, que incluye al INEP y a la Secretaría de Regulación y Supervisión de la Educación Superior (SERES) como miembros de la RANA, además de la CONAES. Curiosamente, no se hace mención de las atribuciones que corresponderían a la SERES en el sistema y sólo se mencionan las que incumben al INEP y a la CONAES:

“Artículo 2: El INEP será el órgano responsable en Brasil de la aplicación del proceso de evaluación de las carreras en el Sistema Regional de Acreditación de Grado del MERCOSUR y Estados Asociados - Sistema ARCU-SUR;
Artículo 3: La Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior - CONAES será

responsable por establecer los criterios que se utilizarán para el funcionamiento del sistema ARCU-SUR en Brasil, de acuerdo con las definiciones de la RANA” (BRASIL, 2011)⁵.

Así, lo que se observa es que para participar del proceso de acreditación regional, Brasil tuvo que reproducir su práctica interna de compartir las responsabilidades entre los diferentes órganos que actúan en la evaluación y la regulación de la educación superior, porque no posee uno sólo que tenga las características de una ANA (HIZUME, 2013).

De este modo, fue necesaria la inclusión de otros órganos además de la CONAES para cumplir la función de ANA para que Brasil pudiera realizar las acreditaciones del sistema ARCU-SUR (HIZUME, 2013). En el primer ciclo del Sistema ARCU-SUR, Brasil ha sido el país que más ha acreditado: 78 carreras en total, entre 2013 y 2014 .

En relación con este tema, Brasil propone la creación de una Agencia Nacional de Acreditación (Proyecto de Ley 4372/12), que crearía el Instituto Nacional de Supervisión y Evaluación de la Educación Superior (Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES). Con este proyecto, además de introducir en el país la práctica de la acreditación como certificación de aseguramiento de la calidad, las acciones regulatorias relativas a la Educación Superior se concentrarían en un único órgano, con actuación tanto nacional como internacional, pudiendo entonces asumir la la función de ANA.

En caso de aprobación del Proyecto, el INSAES se constituirá en una agencia federal con personalidad jurídica de derecho público, con autonomía administrativa y financiera, encargada de evaluar y supervisar las carreras de grado y las instituciones de educación superior federales y privadas, en Brasil. Actualmente, el Proyecto de Ley está siendo analizado en el Congreso Nacional.

3.3. Paraguay⁶

En el Paraguay no hubo experiencias anteriores de evaluación de la educación superior hasta su participación en el diseño del Mecanismo Experimental (MEXA), para el cual fue constituido un Grupo de Trabajo integrado por académicos del país. En este marco, fue creada la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), motivada por la acreditación regional. Para la creación de la Agencia Nacional de Acreditación, el país contó con la experiencia, capacitación y cooperación de los países

⁵ Traducción de las autoras.

⁶ Paraguay tiene poca cantidad de estudiantes en la educación superior pues su tasa bruta de matrícula es del 37% (Brunner, 2012). Esas matrículas se encuentran mayormente en el sector privado (70%) (Brunner y Villalobos, 2014). Según los autores, el país tiene 166 instituciones de educación superior, de las cuales 15 son universidades públicas.

del MERCOSUR que tenían antecedentes en acreditación, es decir Argentina, Brasil y Chile, pero con la preocupación de:

“buscar la mayor convergencia entre ambos procesos [*nacional y regional*], garantizando además los requerimientos de una sociedad bilingüe, español y guaraní, y en proceso de construcción de ciudadanía democrática” (ROBLEDO y CAILLÓN, 2009: 95).

La búsqueda de convergencia entre ambos procesos pretendió facilitar el ingreso al mecanismo regional de acreditación de las carreras, que exige como requisito obligatorio, que las carreras se acrediten primero en el sistema nacional.

Así, el proceso de acreditación en Paraguay comenzó en febrero de 2003, a través de la sanción de la Ley N° 2072/03, que creó la ANEAES. Esta agencia depende del Ministerio de Educación y Cultura, pero goza de autonomía técnica y académica para el cumplimiento de sus funciones. Según el Art. 4 de la Ley, la agencia debe realizar las evaluaciones externas de las instituciones de educación superior y acreditar la calidad académica de los programas. También sirve como organismo de consulta sobre acreditación y evaluación de la educación superior y debe producir informes sobre las propuestas de creación y/o habilitación de carreras e instituciones. Además, debe dar difusión de los resultados de las acreditaciones y está habilitada para vincularse con organismos extranjeros para cooperación financiera y técnica, lo que le permite actuar en el marco de los procesos de acreditación del MERCOSUR (PARAGUAY, 2003).

La Agencia posee un Consejo Directivo que se ocupa de las funciones operacionales que requiere la realización de las evaluaciones; tales como establecer procedimientos, elaborar el presupuesto y administrar los recursos asignados, así como crear un registro nacional de pares evaluadores y designarlos para las diferentes evaluaciones

Es una agencia gubernamental que recibe recursos para su funcionamiento, pero tiene autonomía para la realización de sus funciones.

El Consejo Directivo está integrado por un miembro titular y uno suplente, nominados por el Ministerio de Educación y Cultura; dos miembros titulares y dos suplentes, propuestos por el organismo que nuclea a las instituciones de educación superior públicas y privadas; un miembro titular y uno suplente, nominados por las federaciones de organizaciones de profesionales universitarios; y un miembro titular y uno suplente, nominados por las federaciones que conformen las asociaciones del sector productivo (PARAGUAY, 2003).

El proceso de evaluación y acreditación puede abarcar a toda una institución de educación superior o restringirse a una o más carreras.

La Ley establece el carácter voluntario de la participación en procesos de evaluación externa y acreditación, salvo para las carreras de derecho, medicina, odontología, ingeniería, arquitectura e ingeniería agronómica, y para aquéllas que otorguen títulos que habiliten para el ejercicio de profesiones, cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio (PARAGUAY, 2003).

El Paraguay fue suspendido del MERCOSUR, en 2012, por el incumplimiento de la cláusula democrática⁷ y en consecuencia se suspendieron todas las actividades regionales. Pero, en 2014, se reintegro al Sistema ARCU-SUR y acreditó 17 carreras en el primer ciclo de acreditación (RANA, 2015).

3.4. Uruguay⁸

En Uruguay todavía no se ha concretado la creación de un organismo para la evaluación y acreditación de la educación superior.

En cuanto a la acreditación regional, desde el año 2002 Uruguay comenzó a participar de la acreditación de carreras de grado a partir de la implementación del Mecanismo Experimental (MEXA). Debido a la ausencia de una Agencia Nacional de Acreditación, la participación del país se concretó a través de una medida excepcional, por la cual se crearon Comisiones *ad hoc* para cada una de las carreras que se evaluaron en esa oportunidad.

Con la aprobación del Sistema ARCU-SUR, Uruguay creó en 2008 una única Comisión *ad hoc* para la acreditación de todas las carreras y poder participar así en este proceso “integrada por cinco personas, dos de ellos nombrados por el Ministerio de Educación, dos por la Universidad de la República y uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas” (LANDONI, 2010: 102).

A pesar de no contar con un organismo específico para la acreditación, las comisiones *ad hoc* creadas para participar del Mecanismo Experimental y Sistema ARCU-SUR contribuyeron a generar experiencias en materia de garantía de calidad. Al respecto, Landoni (2010) sostiene que Uruguay ha participado activamente en el proceso de diseño de la acreditación regional a través de los académicos de la Universidad de la República.

⁷ El período de suspensión fue entre junio de 2012 y agosto de 2013 y la causa fue un juicio político realizado al entonces presidente constitucional Fernando Lugo en el que no se había respetado el debido proceso. El país se reincorporó al MERCOSUR, luego de la realización de nuevas elecciones democráticas

⁸ Uruguay posee gran número de estudiantes en la educación superior, siendo su tasa bruta de matrícula de 65% (Bruner, 2012). Esas matrículas se encuentran mayormente en el sector público, pues sus matrículas en el sector privado son el 29% del total (Bruner y Villalobos, 2014). Según los autores, el país tiene 13 instituciones de educación superior, de las cuales 1 es universidad pública. Pero el país está ampliando su sistema público y creó la Universidad Tecnológica en 2012 y se propone crear una Universidad Pedagógica.

La creación de una Agencia Nacional de Acreditación uruguaya constituye un tema en debate del que participan el Ministerio de Educación, las universidades públicas y las instituciones privadas. Asimismo, el tema fue considerado en el Decreto de creación de la Comisión *ad hoc* ARCU-SUR, y se lo mencionó como una de las debilidades identificadas en el proceso de acreditación experimental

Desde 2010, existe un proyecto de ley enviado por el Presidente al Parlamento, donde se propone la creación de la Agencia para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET) con funciones de evaluación, supervisión, regulación y acreditación a nivel nacional e internacional. Sin embargo, el proyecto no fue tratado y no es considerado una prioridad. Entre las razones para la continuación de los debates sobre la creación de una Agencia Nacional de Acreditación, se puede identificar la peculiaridad intrínseca del sistema educativo uruguayo en el cual sólo las instituciones privadas pasan por un proceso de autorización y reconocimiento de las carreras de grado y posgrado, no contando con un sistema general de evaluación y acreditación. (URUGUAY, s/d)

La Universidad de la República (UDELAR), la principal y más antigua universidad pública del país, ha manifestado su oposición al proyecto de ley de creación de la APACET. Según el proyecto original, las competencias del APACET serían: regular el funcionamiento de la educación terciaria privada y proceder en la acreditación de universidades públicas y privadas, además de actuar en procesos de acreditación internacional. Con el fin de eludir los puntos neurálgicos de discusión, el Ministerio de Educación y Cultura propuso que, en lugar de un único proyecto, éste se subdividiera en dos: uno específico sobre la regulación de las universidades privadas y otro exclusivamente para la acreditación con miras a la acreditación regional. Sin embargo, la propuesta fue rechazada vehementemente por la UDELAR argumentando que dividir el proyecto en dos podría resultar en que uno de ellos se aprobara y el otro no; resultando, por ejemplo, la aprobación de la acreditación y dejando a las instituciones privadas sin regulación (EL PAÍS, 2011).

Vale mencionar aquí las reflexiones de Lemez (2004), quien afirma que la voluntad política expresada por los Ministros de Educación y las decisiones tomadas al interior del MERCOSUR, a menudo ignoran las condiciones reales e individuales de los países de lograr la implementación de un sistema regional de acreditación de carreras universitarias, como puede observarse en este caso respecto a la ANA uruguaya. A esto se agrega la complejidad propia del proceso legislativo para establecer acuerdos, que muchas veces se desarrolla de un modo lento, demandando también la observación del orden jurídico a nivel internacional de modo tal que dichos acuerdos tengan validez adecuada y produzcan los efectos deseados en todos los países del bloque.

3.5. En síntesis...

Se observa, en el funcionamiento de los sistemas de acreditación del MERCOSUR y de sus agencias, la fuerte influencia de las características nacionales de los sistemas de educación superior que condicionan las posibilidades de acreditación regional.

Respecto de las ANAS de los cuatro países que crearon el MERCOSUR, presentan características bastante diferentes entre sí. En cuanto a su creación, la Argentina fue pionera en crear su agencia, la CONEAU, en 1995 en el clímax del neoliberalismo en Latinoamérica, mientras que Brasil creó la CONAES, en 2004, aunque para la evaluación y regulación interna de su sistema, contaba con el INEP, creado en 1937 con otras funciones. La agencia paraguaya fue creada en 2003 para participar de los procesos de acreditación del MERCOSUR, mientras que el Uruguay todavía debate sobre la creación o no de una agencia, pero igual participa de los procesos.

Puede observarse también que las agencias y comisiones *ad hoc* poseen autonomía técnica para su funcionamiento, pero las tres agencias (de Argentina, Brasil y Paraguay) dependen de los Ministerios de Educación, aunque la CONEAU y el INEP tienen presupuesto propio. Su estructura es diversa, pero todas tienen importante presencia de representantes del Estado en su composición, sea de organismos del Ministerio de Educación (Argentina, Brasil, Paraguay) o del Congreso Nacional (Argentina), lo que permite inferir una fuerte influencia de las políticas de gobierno en su funcionamiento como agencias, tanto para la evaluación y acreditación internas como externas. Hay también participación de académicos de los sectores público y privado (Paraguay, Brasil, Argentina) y de los estudiantes (Brasil), así como de la comunidad (Paraguay). Tienen carácter ejecutivo dos de las agencias (Argentina y Paraguay); Brasil tuvo que incluir al Inep para la ejecución de las evaluaciones y Uruguay debió crear comisiones para poder participar de los procesos. El cuadro siguiente sintetiza esas características:

Cuadro 1: Características de las agencias nacionales y organismos de acreditación.

País	Agencia	Creación	Autonomía	Naturaleza	Estructura
Argentina	CONEAU	Ley 24.521/95	Órgano descentralizado del Ministerio de Educación. Cuenta con presupuesto propio.	Ejecutiva	Subcomisiones del área de proyectos institucionales de evaluación externa, Área de acreditación de grado y postgrado, Área de Desarrollo y Relaciones

					Institucionales.
Brasil	CONAES	Ley 10.861/04	Depende del Ministério de Educación. No cuenta con presupuesto propio	Asesora em el ámbito interno. Normativa em el ámbito externo (en el ARCU-SUR)	Secretaria Executiva
	INEP	Creado em 1937. Tuvo sus funciones reformuladas en 1997, incluyendo la realización de evaluaciones. (Ley No.9448/97).	Autarquía federal, dependiente del Ministerio de Educación. Cuenta con presupuesto propio.	Ejecutiva	Presidencia Dirección de Evaluación de la Educación Superior
	SERES	Creada por Decreto No. 7.480/11, y cambio de funciones por Decreto No. 7690/12.	Órgano del Ministerio de Educación	Regulación y Supervisión	Dirección de Política Regulatoria y Dirección de Supervisión de la Educación Superior. Dirección de Regulación de la Educación Superior
Paraguay	ANEAES	Creada por la Ley N° 2072/03	Financiada por el Ministerio de Educación	Ejecutiva	Consejo Directivo
Uruguay	Comisión <i>ad hoc</i> para MERCOSUL y ARCU-SUR	A partir de 2002 para el MEXA y de 2008 para el ARCU-SUL	Cuenta con independencia técnica	Ejecutiva	Comisión <i>Ad hoc</i>

*Fuente: Elaboración propia con datos provenientes de BARREYRO, LAGORIA e HIZUME (2015)

A continuación presentamos la cantidad de carreras acreditadas por el sistema ARCU-SUL en su primer ciclo, en que se observa mayor cantidad de ellas pertenecientes a Argentina y Brasil, justamente los dos países cuyos sistemas nacionales de evaluación se encuentran más desarrollados. Es interesante observar que en todos los países, la mayoría

de las carreras acreditadas pertenecen a universidades públicas, lo que parece estar señalando que la oferta pública está relacionada con la buena calidad, aún cuando en algunos sistemas nacionales la mayor parte de la oferta es privada. Pero, hay que tener en cuenta que las ANAS de cada país hacen la convocatoria para que las carreras participen de la acreditación ARCU-SUR y como se exige que tengan una buena evaluación en los sistemas nacionales, esto lo consiguen mayormente las carreras de universidades públicas. O sea que como las carreras de instituciones públicas tienen buenas evaluaciones en los sistemas nacionales, también lo tienen en la acreditación regional.

Tabla 1. Carreras acreditadas en el sistema Arcu-Sur por país y según públicas o privadas

Carreras acreditadas	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
Agronomía	8	-	16	1	1	-	1	-
Arquitectura	8	1	3	5	1	1	1	1
Enfermería	4	-	11	1	1	1	-	1
Ingeniería	15	1	17	12	5	2	3	4
Medicina	2	2	1	-	2	1	1	-
Odontología	2	-	-	-	1	-	1	-
Veterinaria	8	-	10	1	1	-	1	-
Total	45	6	58	20	12	5	8	6

*Fuente: Elaboración propia con datos del MEC (s/d)

4. CONSIDERACIONES FINALES

Vista la educación en su contexto, es posible advertir nuevos escenarios regionales (intra e internacional) que complejizan en campo y lo tornan interesante para el estudio de determinadas características estructurales de la realidad a partir de la comparación como método cognoscitivo.

Las características contextuales mencionadas al comienzo de este trabajo, donde se identifican diferentes fenómenos tales como la diversificación de la educación superior, la transnacionalización de la educación superior, la movilidad de estudiantes y profesionales, la demanda de profesionales del mundo del trabajo, entre otros, tuvieron como consecuencia dos fenómenos principales: pusieron a la educación superior en la mira de las políticas educativas de los años noventa y condujeron a los países a emprender procesos que demostraran la calidad de la educación superior y la certificaran a nivel regional. Teniendo en cuenta el comportamiento de los fenómenos analizados desde una mirada diacrónica (Bartolini, 1994), podemos afirmar que, hoy en día, la internacionalización de la educación superior es una tendencia consolidada. El MERCOSUR Educativo es una experiencia que se inició en 1991 junto con las primeras acciones del bloque. Éste, tuvo un

desarrollo lento pero constante, a pesar de las crisis periódicas del MERCOSUR en los aspectos económicos.

Desde 1998, con la creación del MEXA y diez años más tarde del ARCU-SUR, la acreditación de carreras de grado del nivel superior ha sido una de las acciones más desarrolladas. Esta continuidad demuestra una tendencia constante de la política regional. Sin embargo, existen algunas cuestiones que permiten poner en tensión el funcionamiento de la acreditación regional y abren interrogantes acerca de los fines con que estos procesos se iniciaron. Al parecer, el proceso de acreditación regional en el MERCOSUR no tendría mayor impacto que el de emitir una certificación regional para las carreras, ya que el reconocimiento de títulos de grado a nivel regional no es aún una realidad concreta. En otros estudios donde se registra la experiencia de acreditación nacional y regional de carreras de Ingeniería de universidades argentinas (LAGORIA, 2015) se pudo constatar a través de entrevistas que la ventaja de estar acreditados a en el MERCOSUR pasa por una cuestión de prestigio, ya que la acreditación no habilita para el ejercicio profesional en otro país del bloque. Asimismo, la acreditación regional le brinda un valor simbólico al título y a la acreditación nacional y abre posibilidades para acceder al programa de Movilidad Académica Regional para las Carreras Acreditadas del MERCOSUR (MARCA) y esto es valorado positivamente por los actores entrevistados.

El ARCU-SUR tiene el potencial para establecer criterios regionales de calidad y conducir hacia una posible convergencia de los sistemas nacionales de evaluación de la educación superior en el MERCOSUR, a pesar de la diversidad de los sistemas nacionales y sus sistemas de evaluación. Sin embargo, se debe prestar especial atención al riesgo de la estandarización que la acreditación podría introducir el bloque sin tener en cuenta las necesidades y características y de cada país. Por el momento, este riesgo está controlado ya que el ARCU-SUR no crea una agencia de acreditación regional sino una red de agencias nacionales, que funciona a través de cada ANA que actúa en su país realizando la acreditación regional de las carreras convocadas. La experiencia de Argentina y Brasil en el campo de la evaluación de la educación superior constituye un aporte en los aspectos técnicos de los procesos de acreditación para países como Uruguay y Paraguay, que no contaban con agencias acreditadoras ni con experiencias de evaluación de la educación superior hasta su participación en la acreditación regional.

La investigación muestra la existencia de una agencia consolidada en el bloque que es la CONEAU de Argentina, que se encarga no sólo de llevar a cabo los procesos para su país sino que en el MEXA también acreditó carreras para Bolivia a través de un acuerdo y ayudó con el aporte de técnicos y especialistas en la creación de la agencia acreditadora en Paraguay. Así, Paraguay creó luego su agencia, en 2003, habiendo acreditado carreras junto con Bolivia a través de CONEAU en el sistema ARCU-SUR. Asimismo, Uruguay, que no cuenta con un organismo acreditador y la posibilidad de que esto ocurra es remota,

consiguió acreditar carreras en el sistema ARCU-SUR a partir de la creación de Comisiones creadas *ad hoc* para cumplir con las tareas que demanda el sistema, lo que muestra que la existencia de un organismo acreditador no es el único factor que garantice el cumplimiento de acreditación regional, aunque la estrategia uruguaya pueda poner en peligro los procesos y la memoria de la institucionalización de este sistema. En el caso de Brasil, observamos que este país no posee una agencia de acreditación pero sí cuenta con una amplia experiencia en la evaluación institucional y de carreras desde principios de 1990 y con un sistema institucionalizado. Hasta fines del año 2012, el país no registraba carreras acreditadas en el sistema ARCU-SUR, pero luego comenzó a participar activamente del proceso de acreditación regional llegando a acreditar 78 carreras. Así, la participación de Brasil en el 1er. Ciclo del ARCU-SUR tuvo un *impase* hasta que logró avanzar para participar del proceso. El próximo ciclo de acreditación del Sistema ARCU-SUR podrá traer evidencias acerca de la continuidad de los procesos, avances o retrocesos. La inclusión de nuevos países muestra un crecimiento de la preocupación por la calidad de la educación superior en el nivel regional. Pero, probablemente, el sistema de acreditación regional será sensible a futuras decisiones políticas. Una de ellas tendría que ser la de propiciar el reconocimiento de los títulos acreditados y otra el fomento a la circulación de profesionales en el ámbito del Mercosur así como otras estrategias de integración a ser desarrolladas en el futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA, F. (2011): La educación comparada en América Latina: estado de situación y prospectiva, *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 2, pp. 73 – 83 (<http://www.saece.org.ar/relec/numero2.php>), consultado el 28 de noviembre de 2014.
- ALMEIDA JUNIOR, V. and CATANI, A. (2009): Algunas características das políticas de acreditação e avaliação educação superior da Colômbia: interfaces com o Brasil, *Avaliação*, 14, 3, pp. 561-582 (http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772009000300003&script=sci_arttext), consultado el 25 de enero 2010.
- ARGENTINA (1995): Ley 24.521, de 20 de julio de 1995. Ley de Educación Superior (http://www.me.gov.ar/spu/legislacion/Ley_24_521/ley_24_521.html), consultado el 10 de enero de 2016.
- BARREYRO, G. B. and LAGORIA, S. L. (2010): Acreditação da Educação Superior na América Latina: os casos da Argentina e do Brasil no Contexto do Mercosul, *Cadernos PROLAM/USP*, 9, 1, pp. 7-27.
- BARREYRO, G.B., LAGORIA, S. L. and HIZUME, G. (2015) As agências nacionais de acreditação no Sistema ARCU-SUL: primeiras considerações, *Avaliação*. 20, 1, pp. 49-72.
- BARTOLINI, S. (1994): Tiempo e investigación comparativa, en G. SARTORI. et al., *La comparación en las ciencias sociales*, pp. 105-150 (Madrid, Alianza Editorial).
- BRASIL (2012): Projeto de Lei 4372. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES, e dá outras providências

- (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2012/msg398-31agosto2012.htm), consultado el 15 de setiembre de 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação (2011): Portaria 1.734, de 9 de diciembre. (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15504-portaria-mec-1734&category_slug=abril-2014-pdf&Itemid=30192), consultado el 10 de enero de 2016.
- BRUNNER, J. J. and Villalobos, C. (2014): Políticas de educación superior en Iberoamerica, 2009-2013 (Santiago de Chile, Ed. Universidad Diego Portales).
- BRUNNER, J.J. (2012): La idea de universidad en tiempos de masificación, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 7, 3, pp. 130-143.
- CHIROLEU, A. (2007): Los contextos que enmarcan la reforma de la ley de educación superior: entre desafíos y oportunidades, en M. MARQUINA et al., *Ideas sobre la cuestión universitaria*, pp37-56 (Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento).
- CONAES (s/d). Acreditação de cursos no Sistema ARCU-SUL (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13454:acreditacao-de-cursos-no-sistema-arcu-sul&catid=323:orgaos-vinculados), consultado el 6 de mayo de 2011.
- CONEAU (s/d). Acreditación regional de carreras de grado (<http://www.coneau.edu.ar/coneau/index.html#tabId=2>), consultado el 29 de setiembre de 2012.
- DIAS SOBRINHO, J. (2005): Impactos de la evaluación y de la acreditación en América Latina y Caribe. Presentación efectuada en el Seminario Regional Las nuevas tendencias de la Educación y de la Acreditación en América Latina y el Caribe (Buenos Aires).
- DIAS SOBRINHO, J (2011): Qualidade e garantia de qualidade: acreditação da educação superior, en J. C. ROTHEN and BARREYRO, G.B. (comps), *Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas*, pp. 17- 41 (São Paulo, Xamã).
- EL PAÍS DIGITAL. (2011): UDELAR quiere controlar a privadas y retrasa agencia de acreditación. (http://www.elpais.com.uy/11/08/18/pnacio_587408.asp, consultado el 7 de setiembre de 2011
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (Comp.) (2005): Educación superior y calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación. (Caseros, Eduntref).
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2011): Entrevista concedida a Gabriella de Camargo Hizume (São Paulo).
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2003): Evaluación y acreditación en la educación superior argentina. (Buenos Aires, IESALC/UNESCO).
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2010): La convergencia de la educación superior en América Latina y su articulación con los espacios europeo e iberoamericano: posibilidades y límites, *Avaliação*, 15 (2), pp. 9-35, (http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772010000200002&lng=pt&nrm=iso) consultado el 9 de octubre de 2011.
- GEORGEN, P.(1991): Educação Comparada: uma disciplina atual ou obsoleta? *Revista Pro-Posições*, 2 (3), pp. 6-19.

- GREEN, A. (2003): Education, Globalisation and the role of Comparative Research, London Review of Education, 1 (2). pp. 83-98. (<http://eprints.ioe.ac.uk/5488/>), consultado el 9 de octubre de 2011.
- HERMO, J. (2010) Entrevista concedida a Gladys Beatriz Barreyro. Buenos Aires.
- HIZUME, G. C. (2010): Apontamentos sobre a configuração da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior como Agência Nacional de Acreditação no Sistema Regional de Acreditação de Cursos Universitários do MERCOSUL – Sistema ARCU-SUL. Trabalho de Conclusão do Curso Latino-Americano de Especialização em Políticas Públicas e Avaliação do Ensino Superior, Universidade Federal do Paraná/Universidade Federal da Integração Latinoamericana (UNILA), Foz do Iguaçu, 39 p.
- HIZUME, G. C. (2013): A Implementação do Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do Mercosul: um estudo sobre as Agências Nacionais de Acreditação da Argentina e do Brasil. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 265 p.
- LAGORIA, S. (2015): Acreditación de carreras de grado en el ámbito nacional y regional. El caso de las Ingenierías. Tesis Doctoral. Doctorado en Estudios Sociales de América Latina. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 312 p.
- LANDONI, P. (2010): El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en Uruguay: influencias externas y tensiones internas. Revista Argentina de Educación Superior, 2 (2), pp. 96- 110, (<http://www.untref.edu.ar/raes/>), consultado el 5 de diciembre de 2010
- LEMÉZ, R. (2004): Los procesos de evaluación y acreditación universitaria en Uruguay. La Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en América Latina y Caribe. (Venezuela, IESALC), (http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_fabrik&c=form&view=details&Itemid=851&fabrik=10&rowid=46&tableid=10&lang=en), consultado el 2 de noviembre de 2009.
- MERCOSUL (2011): Comitê Regional Coordenador da Educação Superior. Ata 02/11. (http://www.sic.inep.gov.br/en/documents/cat_view/98-documentos-e-referencias/41-atas-de-reuniao--actas-de-reunion--minutes/56-crces--crces--rcche/80-crces--crces--rcche/332-2011), consultado el 15 de octubre de 2012.
- MERCOSUL (2008): Conselho Mercado Comum. Decisão 17/08. Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no MERCOSUL e Estados associados. (http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisoes/PT/2008/DEC_017_PT_Acreditacion%20Carreras%20Universitarias.doc) consultado el 15 de noviembre de 2014.
- MERCOSUL (1998): Memorando de Entendimiento. (<http://www.e;gvp;ar/dnci/mercosur/docs>), consultado el 2 de setiembre de 2011.
- MERCOSUR EDUCATIVO (2008): Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Academica de sus Respectives Titulaciones en el Mercosur y Estados Asociados Sistema Arcu-Sur. Manual de procedimientos.

- (http://Portal.Mec.Gov.Br/Dmdocuments/Manual_Sistema_Arcusur.Pdf), consultado el 7 de setiembre de 2009
- MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO (MEC) (s/d): Acreditação regional de cursos universitários. (<http://sistemaarcusul.mec.gov.br/arcusul/pages/pesquisaexterna/pesquisarCursoExterno.seam>), consultado el 5 de enero de 2016).
- NOSIGLIA, M. C. and BULTYNCH, D. (2011): Dossier: Ley de Educación Superior: el tratamiento parlamentario y los proyectos presentados (2006-2011). (Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. Cátedra Política Educacional)
- PARAGUAY. (2003), Ley N° 2072/03. ANEAES, de 13 de Febrero de 2003. (<http://www.aneaes.gov.py>), consultado el 10 de mayo de 2011.
- RAMA, C. (2009) El nacimiento de la acreditación internacional, *Avaliação*. 14, 2, p.p 291-311. (http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000200004&lng=en&nrm=iso, consultado el 15 de setiembre de 2012).
- RAMA, C. (2006): La tercera reforma de la educación superior en América Latina. (Buenos Aires, FCE).
- RED DE AGENCIAS NACIONALES DE ACREDITACIÓN (RANA) (2015). Ata 1/2015. (http://edu.mercosur.int/arcusur/images/pdf/rana/Ata_RANA_mar-2015.pdf), consultado el 15 de marzo de 2015.
- RED DE AGENCIAS NACIONALES DE ACREDITACIÓN (RANA (2015 b). Anexo IV da Acta 1/2015. Manual Revisado do Sistema Arcu-Sul. (<http://edu.mercosur.int/arcusur/index.php/pt-br/atas-de-reuniao>), consultado el 2 de abr. de 2015.
- ROBLEDO, R. and CAILLÓN, A. (2009): Procesos regionales en educación superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR. Reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación, *Revista Educación Superior y Sociedad*, 14, 1, p.p. 73-98. (http://www.oei.es/pdf2/ESS_numero14.pdf), consultado el 10 de mayo de 2011.
- ROTHEN, J. C and BARREYRO, G. B. (2009): Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, 17, 65, p.p. 729-752. (http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362009000400010&lng=en&nrm=iso), consultado el 11 de octubre de 2012.
- SISTEMA ARCU-SUL (S/D). CURSOS ACREDITADOS. (<http://sistemaarcusul.mec.gov.br/arcusul/pages/pesquisaexterna/pesquisarCursoExterno.seam#tabelaCursos>), consultado el 12 de agosto de 2015.
- SISTEMA ARCU-SUL (S/D) (B). CONVOCATÓRIAS ATUAIS. (<http://edu.mercosur.int/arcusur/index.php/pt-br/convocatorias-atuais>), consultado el 12 de diciembre de 2015.
- SARTORI, G. and MORLINO, L. (Eds.) (1994): La comparación en las ciencias sociales. España. (Madrid, Alianza Editorial)
- STUBRIN, A. (2005): Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior, *Avaliação*, 2005, 10, 4, pp. 9-22. (<http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v10n04/v10n04a02.pdf>), consultado el 18 de Julio de 2013.

- URUGUAY. Ministério de Educación: (2009) Preguntas frecuentes sobre el MEXA. (<http://educacion.mec.gub.uy/mexa.htm>), consultado el 15 de noviembre de 2009.
- URUGUAY. Ministério de Educación: (s/d) Proyecto de ley de creación de APACET. (<http://www.cse.edu.uy/sites/www.cse.edu.uy/files/documentos/APACET.pdf>), consultado el 15 de noviembre de 2009.
- YANG, L. (2010): La comparación de políticas, en M. BRAY, et. al. (comps), Educación comparada: Enfoques y Métodos, pp. 295-320. (1ª. Ed.) (Buenos Aires. Granica).
- VERGER, A. and HERMO, J. (2010) : The governance of higher education regionalisation: comparative analysis of the Bologna Process and Mercosur educativo, Globalisation, Societies and Education, 8, 1, pp. 105-120.

PROFESIOGRAFÍA

Gladys B. Barreyro

Doctora en Educación, Universidade de São Paulo, USP. Magister en Ciencias Sociales, orientación Educación, FLACSO, Buenos Aires. Profesora de Posgrado en Educación y en Integración de América Latina en la Universidade de São Paulo. Profesora de Política Educativa en el grado USP. **Datos de contacto:** Telf.: 055-11-3873-7387. Email: gladysb@usp.br

Silvana L. Lagoria

Doctora en Estudios Sociales de América Latina, Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Magister en Gestión para la Integración Regional, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Profesora de la UNC. **Datos de contacto:** Pabellón Agustín Tosco N°: Piso: 1°. Córdoba, 5000, 801, Argentina. Telf.: 0054-0351-433-4061. E-mail: silvanal_lc@yahoo.com.ar

Gabriella C. Hizume

Magister en Integración de América Latina y doctoranda en Educación de la Universidade de São Paulo. Profesora de la UNIOESTE, Campus Francisco Beltrão. Dirección profesional. Faculdade de Educação USP. Avenida da Universidade 308. São Paulo, SP. **Datos de contacto:** Email: ghizume@yahoo.com.br

Fecha de recepción: 6 de julio de 2015.

Fecha de aceptación: 2 de agosto de 2016.

2



CONCEPCIONES DE LAS POLÍTICAS DE REGIONALIZACIÓN: UNA APROXIMACIÓN A LOS CASOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL SISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (1996-2007)

*Conceptions of Regionalization Policies: an Approach
to Cases of Higher Education and the System of
Science, Technology and Innovation (1996-2007)*

Giselle González *

RESUMEN

Esta investigación compara, en la Argentina, las políticas regionalización y planificación territorial diseñadas para organizar las actividades de educación superior y del sistema de ciencia, tecnología e innovación (1996-2007). La intención es identificar semejanzas y divergencias entre los sistemas para conocer y comprender la actuación estatal en relación a estas tendencias. Desde un diseño cualitativo, se define a cada uno de los sistemas como casos individuales representativos de la misma unidad de análisis ya que hasta 2007 responden a la misma unidad ministerial: el Ministerio de Educación de la

* CONICET (Argentina).

Nación. Las políticas de regionalización en la educación superior se comparan a las de ciencia, tecnología e innovación con respecto a tres aspectos: los propósitos que orientaron cada diseño institucional, su modo de construcción, y los niveles de gobierno involucrados en su definición. Para el análisis se integran datos de fuentes primarias y fuentes secundarias. Los resultados dan cuenta de cierta homogeneidad en cuanto los procesos de toma de decisiones centrados en la acción pública del nivel central de gobierno, y una mayor heterogeneidad por sector en relación a los propósitos y dinámicas institucionales generadas en los actores situados en el nivel subnacional de gobierno (local y regional).

PALABRAS CLAVE: Regionalización, Universidad, Ciencia y Tecnología, Política Pública, Planificación Territorial.

ABSTRACT

This research compares in Argentina, regionalization and territorial planning policies designed to organize higher education activities and system science, technology and innovation (1996-2007). The intention is to identify similarities and differences between the systems to know and understand the state action in relation to these trends. From a qualitative design that defines each of the individual systems as representative cases of the same unit of analysis since 2007 to respond to the same ministerial unit: the Ministry of Education's Office. Regionalization policies in higher education is the science, technology and innovation compared with respect to three aspects: the purposes that guided each institutional design, actors and levels of government involved in its definition, and the conditions of context. To analyze data from primary sources and secondary sources are integrated. The results show a certain homogeneity in the processes of decision making focused on public action of the central level of government, and greater heterogeneity by sector in relation to the purposes and institutional dynamics generated actors located at the subnational level government (local and regional).

KEY WORDS: Regionalization, University, Science and Technology, Public Policy, Territorial Planning.

1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas se han generado importantes transformaciones a nivel mundial que han modificado la organización de los sistemas de educación, ciencia y tecnología y la forma de concebir la producción de conocimiento científico. Dichos cambios significaron una fuerte redefinición de los roles que tradicionalmente venían desarrollando cada uno de

los actores (individuales o colectivos, estatales o sociales) involucrados en la gestión, producción y regulación de las actividades de formación, investigación y desarrollo.

Uno de los elementos más visibles de esta redefinición de roles se observa claramente cuando se analiza y compara el papel que hasta hace relativamente poco tiempo desempeñaron los estados nacionales y las nuevas responsabilidades que a partir de las reformas debieron asumir las instancias subnacionales (sean regionales o locales) e institucionales en materia educativa, científica y tecnológica.

Los cambios en la forma de organizar los sistemas de educación, ciencia y tecnología responden a nuevos modelos de producción y uso del conocimiento científico vinculado a los fines del desarrollo socioeconómico. La investigación científica, la tecnología y la innovación han pasado a ser elementos cuyos efectos contribuyen a modificar la vida de los ciudadanos. Desde esta perspectiva cobra valor el modelo de ciencia como práctica socio-cultural, como actividad de traducción o interpretación de la naturaleza y la sociedad que intenta mostrar cómo el espacio de producción y circulación de los conocimientos científicos es creado (SANZ MENÉNDEZ y SANTESMASES, 1996). La ciencia y la tecnología aparecen como un “producto cultural caracterizado por su dinamismo, su efecto multiplicador y su naturaleza social” (SABATO, 1994). En este esquema, las instituciones públicas de investigación y desarrollo tienen un rol clave en función de los recursos y capacidades institucionales que poseen. Así, las políticas públicas buscan organizar en forma eficaz las capacidades de investigación y desarrollo con vista a una mayor imbricación entre instituciones y territorio. El cambio se basa en la “traducción de la investigación en productos y nuevos emprendimientos” (ETZKOWITZ, WEBSTER y HEALEY, 1998: 1 en ROVELLI, 2015). El llamado modelo de la “Triple Hélice”, desarrollado por Etzkowitz y Leydesdorff (1997), por ejemplo reformula el papel de la investigación dentro de la tríada universidad-industria-gobierno: postula el entrecruzamiento y hasta la dilución de los límites entre ellos y vaticina el crecimiento de un modelo de innovación en espiral que interrelaciona cuestiones prácticas y teóricas en los intersticios de las rígidas demarcaciones del pasado (ROVELLI, 2015). Desde este modelo, el Estado nacional no es el único actor en la definición de las políticas públicas de ciencia y tecnología. Los organismos de crédito internacional, las instituciones supraestatales o regionales, las instancias de poder político local y el mercado en sus diversas configuraciones, se constituyen en agentes importantes del proceso de diseño e implementación de cambios en las políticas de ciencia, tecnología e innovación. Se trata de prácticas también inducidas por los cambios en la organización territorial que acompañan el desarrollo del contexto globalizado transformando los lugares y niveles de la acción política.

La Argentina no ha estado ausente de las tendencias reseñadas. Durante los años noventa se despliega en la Argentina un proceso de reformas de la educación superior, la

ciencia y la tecnología que es parte de un proceso global cuyo núcleo ideológico reside en la dupla calidad-evaluación así como en una fuerte orientación al mercado. Estas políticas se orientaron a ordenar las capacidades institucionales con un sentido territorial a fin de aumentar la vinculación con el entorno regional y generar un mayor aprovechamiento social de los conocimientos científicos generados. Para ello se crean y fortalecen estructuras regionales con el propósito de planificar y coordinar las actividades de investigación y desarrollo a partir de un reordenamiento institucional de sus recursos y capacidades. En particular, se apeló a la definición de sistemas estructurantes del ordenamiento territorial, como función pública indelegable, que organiza el uso del territorio a partir de la distribución de capacidades de investigación y desarrollo compatibles con un abordaje regional. En este esquema, las características organizativas de las instituciones de investigación comienzan a avanzar hacia modelos interconectados a los contextos locales.

La investigación propone comparar las experiencias de regionalización y planificación territorial desarrolladas en el nivel de formación superior y en el campo de la ciencia, tecnología e innovación para identificar aspectos comunes y divergencias en términos de diseño e imbricación interinstitucional.

El análisis se orienta a partir de las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los propósitos de las políticas de regionalización? ¿Responden a un modelo de desarrollo institucional? ¿En qué contexto socio-histórico y socio-político surgen? ¿La institución de espacios regionales refuerza el peso de las autoridades subnacionales o funcionan como correas de transmisión de la voluntad estatal? ¿Cómo se estructura el entramado institucional en el proceso de regionalización? ¿Se apoya en mecanismos de coordinación intergubernamental preexistentes o inicia un nuevo modelo de gobierno multinivel? ¿Cuáles son las instancias interinstitucionales de concertación política? La hipótesis general del trabajo, de carácter descriptivo-exploratorio, señala que entre 1996 y 2007 las políticas de ciencia, tecnología y educación superior crean y refuerzan estructuras regionales para la planificación y desarrollo territorial. Si bien se crean en el marco de un programa nacional de federalización, con una distribución de recursos y atribuciones jurídico-institucionales, los resultados en términos de diseño y configuración de unidades descentralizadas están más ligados al rol preponderante del ejecutivo nacional que a una construcción interinstitucional en el marco de un modelo de gobierno multinivel. En este punto, se afirma que el Estado nacional encarnó un proceso de modernización burocrática en el sentido de una “cultura burocrática” que procura administrar y organizar a la educación superior y la ciencia para disponerla al servicio de la política (ELZINGA y JAMISON, 1996).

El trabajo se organiza en cuatro secciones. Primero, se precisa la conceptualización teórico-metodológica que sostiene el análisis. Luego, se describe el contexto socio-histórico y socio-político general que enmarca el proceso de cambios. Las dos secciones

subsiguientes analizan las iniciativas de regionalización y políticas de planificación regional de la educación superior, la ciencia y la tecnología, respectivamente. Finalmente, se comparan las experiencias de ambos casos para identificar semejanzas y diferencias. Se concluye con algunas reflexiones finales y se sugieren futuras líneas de indagación.

2. LOS RASGOS DE LAS POLÍTICAS DE REGIONALIZACIÓN

La investigación propuesta parte de una perspectiva socio-política e institucional de las políticas públicas para referir a los cambios estructurales que habilitan un nuevo conjunto de reglas de juego para los actores involucrados en el gobierno de un sistema. Desde esta perspectiva se recupera el concepto de institución para indicar el “conjunto de reglas que estructuran interacciones de una manera determinada, conocidas y compartidas por los miembros de una comunidad o sociedad que implican la noción de equilibrio” (ACUÑA y TOMMASI, 1999: 370). La institución se configura como una arena de conflicto, en la medida que son distintos tipos de actores los que intentan modelar las estrategias, aptitudes e intereses de una organización. Este proceso sucede en forma paralela al modelamiento de la creación institucional, y a su vez, genera rutinas e identidades organizacionales que dan lugar a roles y valores que orientan la acción. Con base en esta perspectiva, que refiere al núcleo de mutaciones institucionales experimentadas en un sistema dado, se incorpora un conjunto de trabajos relevantes que focalizan en la acción de gobierno. Estos trabajos analizaron los procesos de centralización-descentralización que habían estructurado las reformas impulsadas en el sector educativo y científico-tecnológico. Bajo distintas perspectivas la descentralización instituyó, durante los años 80’ y 90’, una orientación deseable en el ámbito de las políticas públicas (AGUILAR VILLANUEVA, 2006; BORJA, 1987; POTENZA DAL MASETTO, 2008). Es justamente en el marco del análisis de los procesos de descentralización-centralización que las “problemáticas derivadas de la coordinación intergubernamental cobran nueva relevancia tras procesos que, en la práctica, redefinen las funciones que caen bajo la responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno (quién hace qué, cuáles son los espacios de responsabilidades autónomas y cuáles de responsabilidades compartidas), reconfigurando las relaciones que se dan entre ellos” (POTENZA DAL MASETTO, 2008: 21). En este sentido, los procesos denominados genéricamente como “descentralizaciones” plantean nuevos desafíos en términos de coordinación intergubernamental de las políticas educativas (POTENZA DAL MASETTO, 2008) en la medida que emerge un complejo tejido de relaciones intergubernamentales y aparece la acción de nuevos actores de nivel intermedio en el proceso de implementación política (actores situados entre el nivel macro político y el gobierno local). En este marco adquiere centralidad el estudio de la organización desde el modelo de pluralismo institucional y del gobierno multinivel (GOMÁ Y SUBIRATS, 1998; GVIRTZ y DUFOUR, 2008; POTENZA DAL MASETTO, 2008; WRIGHT, 1997).

Para referir a las dimensiones del cambio a nivel institucional se parte de los niveles que Burton Clark (1983) postula para explicar la profundidad del cambio institucional: normativo vs cultural. Comunmente los procesos de cambio operan en un nivel normativo. Mientras que, los desafíos institucionales corresponden al ámbito de la ideología, valores y normas que requieren ser procesadas por cada organización para convertirse en reglas internas legítimas (KENT et al, 2002 en CLARK, 1983). Esta visión contribuye a posicionar el cambio como isomorfismo (frente a un modelo basado en la distribución de capacidades e instrumentos para la gestión disciplinar de un espacio territorial dado) en donde actores racionales en contextos normativos siguen reglas regulativas, constitutivas y culturales. En este contexto el cambio es lento y opera desde una dimensión mayormente simbólica (CLARK, 1983).

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El artículo analiza el estudio de caso comparado de las políticas de regionalización y planificación territorial en los sistemas de educación superior y ciencia, tecnología e innovación entre 1996 y 2007. Propone comparar qué objetivos persiguen estas políticas, de qué manera se construye y estructura el proceso de regionalización en el entramado institucional previo, y qué actores y niveles de gobierno participan en su definición. Se abordó desde una perspectiva metodológica cualitativa. Para el análisis se integraron datos provenientes de dos tipos de fuentes: fuentes documentales de carácter normativo y documentos publicados por actores del ámbito académico. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas (registro etnográfico) a actores clave del sistema científico argentino. Para el análisis y confección del instrumento de recolección de datos se consideraron cuatro dimensiones: 1. Historia, 2. Misión/Funciones, 3. Actores, 4. Cultura y prácticas organizacionales. En virtud del marco teórico expuesto precedentemente, se consideraron dos casos de una misma unidad de análisis: el caso de la educación superior y el del sistema de ciencia, tecnología e innovación. Se conciben como dos casos dentro de una misma unidad de análisis porque si bien responden a Secretarías distintas (Secretaría de Políticas Universitarias y Secretaría de Ciencia y Técnica, respectivamente) entre 1996 y 2007 formaban parte de una misma unidad ministerial: El Ministerio de Educación de la Nación. La muestra del estudio corresponde a las Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y a la Secretaría de Ciencia y Técnica (SCyT). De acuerdo con la clasificación de Stake (1995) se trata de un estudio de caso colectivo que pretende avanzar en la comprensión de otros intereses para dar cuenta si se trata de un fenómeno único, de un fenómeno que posiblemente contribuya a comprender a otros, o bien si constituye junto con otros la expresión paradigmática de un problema social (Stake, 1995).

En lo que sigue, se presenta una descripción de ciertos contextos y dinámicas institucionales en el sector de la educación superior, ciencia y tecnología que enmarcan el desarrollo de las políticas de regionalización. Con este fin, se periodiza en tres etapas: (a) el

gobierno de Carlos Menem (1995-1999); (b) el gobierno de Fernando de la Rúa (2000-2003); y (c) la que se inicia con la presidencia de Néstor Kirchner y llega hasta el presente (2003-2015).

4. REFORMAS ESTRUCTURALES Y MODERNIZACIÓN TECNOCRÁTICA (1995-1999)

Durante los años noventa se despliega en la Argentina un proceso de reformas estructurales de la ciencia y de la educación superior que es parte de un proceso de carácter global cuyo núcleo ideológico reside en la dupla calidad-evaluación así como en una fuerte orientación al mercado (KROTSCH y ATAÍRO, 2008). Estas políticas se orientaron básicamente a corregir las deficiencias estructurales de un sistema que creció en términos cuantitativos pero no modernizó sus estructuras burocráticas. En términos generales, se puede señalar que el carácter de las propuestas que se introdujeron se orientó a estimular la diferenciación y la competencia entre individuos e instituciones, al mismo tiempo que el Estado, como eje de las transformaciones, se reservaba un papel regulador y evaluador (KROTSCH, CAMOU y PRATI, 2007).

En el campo de la ciencia, el programa de reformas estructurales correspondiente al periodo 1995-1999 se caracterizó por una modernización ajustada a las ideas de la época: competencia, transferencia e innovación (ALBORNOZ y GORDON, 2011). Esta modernización se desarrolló como un proceso dirigido por el Estado nacional que, procura administrar y organizar la ciencia para disponerla al servicio de la política (ALBORNOZ y GORDON, 2011).

Al nivel del sistema de educación superior, uno de los ejes centrales de la política universitaria, plasmado posteriormente en la Ley de Educación Superior 24.521, fue la creación de organismos de regulación y mecanismos de *accountability*. En este marco, se introducen cambios en la distribución de poder y autoridad entre el Estado y las universidades a partir de la creación de organismos de evaluación, regulación y coordinación sistémica¹. El conjunto de propuestas contenidas en el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) tuvieron como propósito central la modernización del sistema de educación superior.

A diferencia de los procesos de descentralización que experimenta por esos años el sistema educativo – y que se plasmaron en “Ministerio sin escuelas”-; en el nivel superior y científico-tecnológico, se observa, en cambio, una mayor centralización de funciones al

¹ Conviene destacar que si bien la existencia de organismos de coordinación universitaria fue contemplada en muchas leyes universitarias, lo que se observa a partir de la implementación de la LES es la proliferación de estos organismos con funciones diversificadas (Nosiglia y Mulle, 2009).

nivel del Estado nacional y su rol activo como regulador de políticas y articulador de políticas públicas a nivel regional.

5. CRISIS Y REACTIVACIÓN (2000-2015)

Un nuevo gobierno constitucional iniciado en el 2000 con la Presidencia de Fernando de la Rúa marcó continuidades nominales y rupturas programáticas con las políticas de modernización e integración de la educación superior con el campo de la ciencia y la tecnología. Un rasgo determinante que caracterizó toda la gestión en este período es la fuerte crisis social, política e institucional que impactó en la mayoría de las áreas de gobierno. En el campo de la educación superior, el entonces Ministro de Economía Ricardo López Murphy instrumentó un drástico ajuste presupuestario. En el área de la ciencia y la tecnología se transfirió la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación a la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Esta pasó a denominarse Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, lo cual en una primera instancia se interpretó como una jerarquización de la problemática de la ciencia y la tecnología. Durante los primeros días de la gestión pareció confirmarse aquella impresión inicial, dado que hubo un intento de que la totalidad de los organismos de ciencia y tecnología pasaran a depender de la Secretaría. Pero la gestión de la política científica adquirió algunos contornos muy conflictivos, derivados de la falta de rumbos definidos y de un estilo que no facilitó el diálogo con los investigadores. Estos, por su parte, pronto creyeron percibir cierto menosprecio por parte de las nuevas autoridades. La tensión se hizo manifiesta cuando el discurso gubernamental dejó traslucir una peculiar lectura de la globalización combinada con una fascinación por las TIC, como contracara de una opinión poco favorable acerca de las limitadas capacidades del sistema local de I+D (ALBORNOZ, 2004).

A partir del 2003, con la asunción como Presidente de la Nación de Néstor Kirchner y hasta el 2015 de Cristina Fernández se define un proyecto nacional de educación superior, ciencia y tecnología que promueve un modelo y objetivos concretos dirigidos por el poder político para ponerlos al servicio de la comunidad y para la promoción de la industria a nivel federal. En este sentido, se producen cambios institucionales que fortalecen y expanden los campos de formación superior, ciencia y tecnología con un rol preponderante del ejecutivo nacional. En efecto, entre 2003 y 2015 se crean 9 universidades nacionales y se complejiza la estructura funcional del sistema de ciencia y tecnología. En este punto, uno de los aspectos más relevantes resulta la asignación de rango ministerial de la Secretaría de Ciencia y Tecnología. En 2007 se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), separándolo del Ministerio de Educación, del que continúa dependiendo la política universitaria. En términos generales, el Estado argentino ha mostrado un rol activo en la construcción de la política científica y universitaria desde una creciente intromisión pública en el funcionamiento de las normas que regulan el quehacer científico y universitario.

6. LAS POLÍTICAS DE REGIONALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN REGIONAL EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En la Argentina, la política de regionalización para el período citado giró en torno a la institución y acción de los Consejos de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) a partir de los cuales se organizó la promoción de iniciativas y planes de articulación y coordinación territorial.

El CPRES se piensa como un instrumento de política activa a cargo del Estado nacional. Su origen puede entenderse en el marco de un proceso de políticas orientadas al mejoramiento del sistema de educación superior y a la adecuación de sus programas académicos y científicos. Surge en el marco de la Ley 24.521/95 de Educación Superior sancionada en 1995, luego de un proceso de fuertes debates en torno a la forma de concebir el sistema de enseñanza superior en la Argentina. El texto de la Ley permite visualizar al CPRES como el arreglo institucional que surge de la transacción entre dos perspectivas políticas: una autonomista y otra de mayor regulacionismo estatal. En este marco del debate se comprende la incorporación del CPRES como un instrumento de política pública, generando espacios para una mayor regulación ministerial en el sistema de educación superior. El diseño del Consejo se organiza en siete regiones CPRES (Norte, Sur, Centro-este, Centro-oeste, Bonaerense y Metropolitano) y prevé instancias de articulación interinstitucional nucleando a todos aquellos actores que participan de los procesos de toma de decisiones en distintos niveles de gobierno. De acuerdo a su normativa deben constituir y representar a cada organismo regional un representante del Ministerio de Educación de la Nación, un representante de cada universidad pública y privada por región, y un representante de la autoridad jurisdiccional (subnacional) en representación de la educación terciaria no universitaria. A estos actores de carácter obligatorio pueden sumarse actores relevantes de la industria local. La introducción de estos cambios a nivel sistémico orientados hacia una mayor regulación estatal no cambió las libertades institucionales de las universidades. Antes bien, en el nivel institucional, se profundizaba la autonomía de las universidades nacionales en su aspecto económico, autorizándolas a cobrar tasas y servicios (garantizando lo intangible de esos ingresos), a establecer los salarios del personal docente y no docente y facultándolas para dictar normas restrictivas al ingreso. Entonces, el CPRES tiene el propósito inicial de generar espacios de planificación pero en un marco autonómico de *laissez faire*.

6.1. El diseño organizacional del CPRES

El diseño institucional que instituye al CPRES encarna el espíritu general de la Ley 24.521/95 caracterizada por un enfoque de planificación descentralizada y regional, con alto nivel de autorregulación del sistema. Se prevé que desarrolle múltiples objetivos: (A) La articulación entre el nivel medio y el superior. (B) La articulación entre el nivel

universitario y no universitario. (C) La detección de necesidades de educación superior a nivel regional posibles de atender por el marco institucional y (D) la coordinación entre universidades (Artículos, 10, 71 y 72 de la Ley 24.521/95).

La decisión de crear los CPRES estuvo motorizada por razones técnico-políticas vinculadas a la necesidad de fortalecer la capacidad organizativa de “territorios” para el desarrollo de sistemas sociales, culturales y productivos locales configurando una red de instituciones de educación, institutos de investigación y empresas conectadas con el tejido social e institucional de cada localidad o región.

En palabras de un Secretario de Política Universitaria de los noventa:

Los CPRES constituyeron un instrumento de política universitaria activa, que incluía múltiples medidas e instrumentos de política: ampliación de la autonomía institucional (mayores facultades de las instituciones para crear carreras); incorporación de la evaluación de la calidad, mayor autarquía económico financiera, etc. La LES incorporó a los CPRES como uno de los mecanismos interinstitucionales de coordinación sistémica, incorporando a su quehacer una visión más sistémica (educación superior como un conjunto mayor que educación universitaria).

Este mismo sentido es el que le otorga un ex funcionario técnico del CPRES al afirmar que:

El CPRES se constituye como un espacio de acuerdo político, de aplicación de algunas políticas acordadas entre nación y provincias, entre las universidades y las provincias y básicamente en la propia ley tienen una función de articulación y de coordinación pero no de decisiones políticas. Aunque sea necesario reconocer su participación ‘indirecta’ en el gobierno del sistema a través de la representación que el CPRES ejerce en el CU (...). Dichas funciones le han sido otorgadas en el marco de un programa de regionalización que respetó la tradición argentina de regionalización. Es decir, el caso del NOA y el NEA, por ejemplo, son regiones clásicas de la Argentina y después se utilizaron algunos criterios de regionalización que ya existían en el Estado Nacional con otros organismos, como por ejemplo, la regionalización que tiene el Consejo Federal de Inversiones del Ministerio del Interior (...). De todos modos, el Ministerio de Educación tiene al menos dos regionalizaciones diferentes. Las diferencias siempre pasan por dónde uno pone algunas provincias, según el área central de un país. Pero en definitiva, para regionalizar el CPRES los criterios que se adoptaron reprodujeron las diferencias que ya existían en otros organismos nacionales, sumado a otros criterios de facilitar la conformación de esos espacios, como por ejemplo ocurrió con el CPRES Metropolitano, que no es una región tradicional de la Argentina, conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y toda el área del conurbano que a su vez seccionalmente pertenece a la Provincia de Buenos Aires y de hecho la Provincia de Buenos Aires siempre reclamó que en el CPRES Metropolitano estuvieran todas las universidades con sede en la Provincia.

De esta manera se recuperaba para el CPRES la tradición de abordaje regional que, según expresa un ex Secretario de Política Universitaria de los noventa, desde los años sesenta configuró una forma superadora de la división provincial:

Desde los años sesenta, en el marco del paradigma de la planificación y del papel activo del Estado (Estado de Bienestar), aún en los períodos dictatoriales, constituyó una tradición el abordaje regional como una forma superadora de la división provincial. El

CONADE primero, luego la secretaria de planificación a nivel de la presidencia, la regionalización de instituciones como CONICET o INTA, son ilustrativos de este enfoque. Incluso el Plan TAQUINI (H) obedecía a un criterio de regionalización. Este paradigma tuvo un primer antecedente en la legislación argentina con la última ley de la democracia de 1974 (Ley 20.654) conocida como Ley Taiana. El artículo 52 preveía diversas instancias de planificación. Incluso mediante Decreto 451 del 5 de julio de 1973 se suspendía la creación de nuevas universidades, tanto estatales como privadas, hasta tanto tuviera lugar un proceso de planificación, norma que estuvo vigente hasta fines de la década de los ochenta. La configuración regional del CPRES en parte parece ser tributaria del paradigma de planificación de los sesenta: el Noroeste Argentino (NOA), el Noreste Argentino (NEA) y la PATAGONIA. Pero resulta heterodoxa a esa tradición el armado de los CPRES Centro Oeste (COES) y Centro Este (CEE), cuando tradicionalmente las regiones fueron Cuyo, Centro y Mesopotamia².

El Decreto 1047/99, en sus dos primeros artículos rectifica la figura del CPRES como institución organizadora del territorio para la creación de nuevas ofertas de grado y posgrado, y define su condición de como un organismo de consulta no vinculante para evaluar la creación de nuevas sedes, subsedes y extensiones áulicas fuera del CPRES de pertenencia.

El diseño institucional del CPRES facilita la reunión de diversos actores en un mismo espacio de negociación. Según indica la normativa vigente, el CPRES funciona a partir de la representación y actividad desempeñada por los actores que lo componen. Estos actores se sitúan en distintos niveles de gobierno y pertenecen a ámbitos de gestión pública y privada. En este marco se identifica la presencia de tres tipos de actores: estatales, paraestatales y sociales. Los actores estatales están representados por el Estado nacional (Ministerio de Educación a través de la Secretaria de Políticas Universitarias) y los niveles subnacionales de gobierno: las jurisdicciones provinciales y municipios. La categoría de actor para-estatal se adopta para significar a “todas las autoridades académicas, estatales y no estatales, dado que todas (de diversa manera los de las instituciones 'públicas' y los de las 'privadas') se diferencian del funcionario público típico, pero todas –al mismo tiempo– sufren restricciones, obligaciones impuestas por el Estado y un control estatal, que no permite confundirlos con actores sociales que, típicamente, actúan con un mayor grado de autonomía con respecto al Estado” (Potenza dal Masetto, 2008). En esta categoría se ubica al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), al Consejo de Universidades (CU), y al Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). El grupo de actores sociales está integrado por universidades de gestión pública y privada que componen a cada una de las

² La región bonaerense en los años sesenta se definía como Pampeana, y alcanzaba a la provincia de la Pampa. Hacia 1983, con el retorno a la democracia se crea la región Patagónica y se incorpora esta provincia al “Sur Argentino”.

regiones y también otras organizaciones de la sociedad civil que intervienen en la construcción institucional del organismo.

Hasta aquí se ha relatado el proceso que guió la conformación de un marco regulatorio para el CPRES en términos de política de regionalización formal. Sin embargo, el testimonio de actores entrevistados dan cuenta de procesos de regionalización informales dinamizados por una tradición política universitaria que ha buscado dar respuestas a la expansión de la demanda y a los cambios socio-políticos y demográficos a nivel nacional. Estos procesos se han desarrollado por fuera de los circuitos jurídico-normativos que cobran relevancia desde mediados de los noventa.

En palabras de Ernesto Villanueva:

En la historia de la universidad argentina, sin la palabra regionalización, ha habido una idea de trabajar regionalmente. Si uno ve el mapa histórico de las universidades uno encuentra: Córdoba, primero, después la UBA, después La Plata y por ejemplo cuando se crea Tucumán, de allí van a derivarse: Salta, Jujuy, Santiago del Estero, se entiende? Del litoral se va a derivar Rosario, se va a derivar Entre Ríos. O sea ha habido en los hechos una idea de unos núcleos en los centros urbanos principales y que después se van yendo a centros urbanos menos principales, en algunos casos muy planificado, por ejemplo entre la Universidad de Cuyo y la Universidad de San Juan, donde se acordó: vos haces tales carreras, vos haces tales otras, etc. O sea ha habido una expansión de los grandes centros urbanos hacia centros urbanos menores. Eso no ha sido totalmente racional o planificado, porque esto es a lo largo de décadas pero uno puede encontrar que existía. En algunos lados, ha habido más dificultades para implementar esa política. En Córdoba ha habido dificultades hasta que se crea Río Cuarto entonces después ya se crea Villa María, etc. En el área metropolitana la UBA en general por su presencia ha significado que no se crearan instancias universitarias estatales paralelas en su área de influencia. Cosa que se ha ido rompiendo, yo te diría desde los años setenta a través de tres grandes oleadas. Una de los setenta, otra de los noventa, y otra en los años 2000. En los setenta el Plan Taquini donde regionaliza universidades en el interior pero también se crea la de Lomas de Zamora. En los noventa se crean universidades en el primer cordón del área metropolitana (Tres de Febrero, Quilmes, Lanús, etc) y a partir de 2003 las nuevas universidades que pertenecen al segundo y tercer cordón del área metropolitana. Entonces uno puede decir con mayor o menor eficacia ha habido una política de hecho de regionalización de las universidades. Lo dijo esto de una manera más fuerte fue en los setenta Taquini, que vió eso. Esto va junto con una, a mi juicio, modificación de la composición social de la universidad. Uno podría distinguir tres grandes etapas en la historia de la universidad desde el punto de vista de su composición social. Una primera etapa dirigida a la educación de las clases dominantes. Una segunda etapa que se abre a las clases medias, y una tercera a los sectores populares. La primera etapa va desde la creación de Córdoba hasta la década del 30-40, la segunda etapa de la década de 1940 hasta el año 2000 y la tercera etapa la actual (...).

En suma, podría decirse que en la Argentina coexistieron dos tipos de procesos de regionalización complementarios. Un proceso de regionalización formal, que motoriza la esfera político gubernamental (*Top-Down*) implementando capacidades jurídico-normativas específicas y creando actores regionales. Pero por otro lado, se registran formas de regionalización “de hecho” que fueron surgiendo de la dinámica político organizacional de las universidades nacionales (*Bottom-Up*), impulsadas (o no) por sus áreas de influencia,

y por la articulación con actores que motivaron ciertos desmebramientos en vistas de una mejor organización de la oferta por región.

El apartado que sigue se ocupa de describir los propósitos y actores relevantes en las experiencias de regionalización del campo científico y tecnológico.

7. LAS POLÍTICAS DE REGIONALIZACIÓN EN EL SISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

La configuración regional de las políticas de ciencia y técnica de los últimos años puede enmarcarse en una tradición de abordaje regional característica de la década del sesenta. Durante la década del sesenta la política pública consideró a la ciencia y a la tecnología como factores relevantes en la planificación del desarrollo y organización regional. De este modo, se abre un proceso de institucionalización del campo científico a partir de la acción e interacción de instituciones académicas y organismos internacionales. Se avanzó en una creciente institucionalización e imbricación entre agencias de gobierno, centros de investigación, empresas patrocinadoras de proyectos y organismos internacionales (FELD, 2010). Estos procesos se desarrollaron en forma paralela a la mayor complejización y diferenciación de las estructuras burocráticas gubernamentales, por un lado, y la creciente profesionalización y organización de las disciplinas científicas, por otro (CAMOU, 2007).

En 1990 se sanciona la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica a partir de la cual se crean instancias institucionales que focalizan en el suelo como componente que arraiga la desigualdad. El territorio y las relaciones que se dan en él suman un elemento adicional a la segregación científica y tecnológica respecto de los factores socio-productivos que impulsan el desarrollo local.

El trabajo de Albornoz y Gordon (2011) ofrece un análisis detallado de reestructuración institucional durante los noventa:

“En julio de 1996 el equipo técnico que había impulsado la reforma de la educación superior asumió la conducción de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) y comenzó un plan destinado a extender sus propósitos reformistas a las instituciones de ciencia y tecnología. Las transformaciones ensayadas se concentraron en el entramado institucional y en un intento de modificar la lógica de funcionamiento de las instituciones. El programa de reformas estuvo estructurado en torno a tres grandes ejes:

a) Concentración de las funciones de formulación de políticas, programación y planificación en la SECYT. Se sancionó una nueva estructura institucional para la SECYT y se puso en marcha la formulación de un plan plurianual de ciencia, tecnología e innovación.

b) Creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) para realizar acciones de promoción mediante la distribución de recursos para financiar proyectos de investigación y de actualización tecnológica de las empresas. En el primer aspecto, la Agencia

desplazaba al CONICET, al que se le objetaban criterios endogámicos para resolver la asignación de recursos.

c) Mejora de la coordinación interministerial en actividades de ciencia y tecnología y de la coordinación interinstitucional hacia dentro de los organismos del sector. Se crearon el Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros como órgano de coordinación interministerial y la Comisión de Gestión Interinstitucional de Ciencia y Tecnología como instancia de coordinación entre los distintos organismos científicos y tecnológicos” (ALBORNOZ y GORDON, 2011:22).

Desde una orientación competitiva, la Ley 23.877/90 introduce un objetivo explícito de federalización (art., 19,20, y 21) de la ciencia y la tecnología consistente en la creación de dos tipos de instancias institucionales con sentido territorial:

A. las unidades de vinculación (UV)

B. el Consejo Consultivo para la Promoción y Fomento de la Innovación.

A. Unidades de Vinculación. Se instituyen como entidades de articulación entre las instituciones de investigación y desarrollo y el sector productivo de bienes y/o servicios. La ley 23.877/90 establece que las instituciones oficiales de investigación y desarrollo (Universidades, Centros e Institutos) quedan facultadas para establecer y/o contratar unidades de vinculación, con el propósito de disponer de una estructura jurídica para agilizar el tratamiento de con el sector privado en su región. Estas pueden adoptar la forma de sociedad civil, cooperativa, comercial o mixta, rigiéndose por la legislación jurisdiccional correspondiente. La dependencia jurídico-institucional de dichas unidades se fija vía Decreto 1660/96 del Poder Ejecutivo Nacional en la institución del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) a cargo de la aplicación de la Ley N° 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica (Decreto 1660, art. 7).

B. Consejo Consultivo para la Promoción y Fomento de la Innovación. Adopta una estructura organizativa para la distribución de instrumentos focalizados en la promoción y fomento financiero, no financiero y fiscal, priorizando las necesidades de la Pequeña y Mediana Empresa (Ley 23.877, art. 11°). Se crea para asesorar y proponer acciones ante la Secretaria de Ciencia y Tecnología, designada para presidir el organismo como autoridad de aplicación.

De la composición del Consejo Consultivo expresado en la ley se deriva que la representación para la discusión y abordaje de problemáticas de ciencia y tecnología es de dos representantes por provincias adheridas, proporción que cobra sentido federal cuando la intervención provincial es relevante y efectiva.

Acorde al enfoque competitivo de la época, la federalización adopta un esquema de distribución porcentual entre las provincias de los instrumentos de promoción y fomento de

la innovación financieros, no financieros, fiscales, y fondos especiales (Ley 23. 877, art. 9°).

Este giro en la gestión científica tecnológica también se verifica en la introducción de las nociones de “innovación” y de “sistema nacional de innovación”, y en la creación de diversas estructuras institucionales. Es el caso de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Anpcyt), dependiente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (Secyt). También se verifica en la política de creación de dos núcleos sustantivos para la gestión y desarrollo de fondos focalizados de la nueva Agencia: el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT). Los organismos nacionales y provinciales de promoción de la actividad científica y tecnológica reformulan su programación y funcionamiento estableciendo como un requisito de apoyo la existencia de criterios de prioridades regionales y sectoriales.

La política científica y tecnológica de la década de los noventa se caracteriza por el avance de reestructuraciones institucionales que tuvieron como norte la necesidad de orientar la investigación y el desarrollo hacia las necesidades del sector productivo (Albornoz y Gordon, 2011). En este período las universidades nacionales instituyeron estructuras destinadas a favorecer la transferencia de conocimiento y la prestación de servicios al sector privado (Albornoz, 2004). Sin embargo, la política económica de la época, centrada en la apertura de la economía y la estabilidad macroeconómica, conspiraron contra la trayectoria tecnológica de las empresas argentinas y restaron interés a la capacidad de producir localmente conocimientos científicos y tecnológicos relevantes. Es decir, el sector privado no acompañó con el previsto rol demandante estos movimientos (Albornoz, 2004).

Dicha revisión se propuso mostrar las principales reformas en la política de cyt durante los noventa y el entramado institucional preexistente sobre el que se asientan y renuevan las políticas de regionalización entre 2001 y 2007. A continuación se examinan los objetivos perseguidos en materia de territorialización y desarrollo regional en dicho periodo.

7.1. Las políticas de regionalización de cyt entre 2000 y 2007

De manera similar a los procesos de ampliación institucional de los años sesenta y de la década del noventa, entre 2001 y 2007 las iniciativas de territorialización y desarrollo regional se configuran a partir de la creación de nuevas estructuras descentralizadas y del fortalecimiento de unidades de vinculación tecnológica. En esta etapa el objetivo consiste en desarrollar y fortalecer las capacidades científico-tecnológicas de cada región con énfasis en el aprovechamiento social de los conocimientos producidos. La utilización de los recursos científicos y tecnológicos se instrumenta con mecanismos de transferencia

científica y vinculación tecnológica. Desde la política pública se propone la identificación de demandas relevantes por región, se establecen áreas prioritarias y se plantea un nuevo esquema de disponibilidad de recursos con sentido federal.

La concepción de innovación en tanto componente clave del desarrollo se renueva con un sentido social: como herramienta de intervención a nivel regional.

En 2001 se sanciona la Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación. Allí se explicita un marco general para estructurar, impulsar y promover las actividades de ciencia, tecnología e innovación desde un punto de vista federal. Esto produce una nueva forma de organizar la gestión de los recursos y capacidades tecnológicas.

La normativa proyecta que el objetivo de la ciencia y la tecnología está ligado al bienestar social y a la mejora en la calidad de vida de la población con todo aquello que interviene en su desarrollo: educación, salud, vivienda, producción, comunicaciones; la movilidad y los transportes. En línea con ello, el suelo se presenta como un factor de desigualdad sobre el cual se debe intervenir a fin establecer condiciones comunes de desarrollo. Bajo estas premisas desde mediados de los noventa se promueve la creación y fortalecimiento de instituciones de ciencia y tecnología desde un sentido territorial. El la Tabla 1 expuesto a continuación resume la creación de nuevas instituciones.

Tabla 1. Creación y fortalecimiento de estructuras de ciencia y tecnología, Argentina, 2001.

Institución de estructuras con sentido federal	Diseño
Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC) ³ .	Se crea en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros en 1996. En 2001 fortalece su estructura en tanto organismo federal. Su diseño define que lo presida el jefe de Gabinete de Ministros e integrado por todos los ministros y secretarios de Estado que dependan directamente de la Presidencia y que tengan actividades que se vinculan con la ciencia y tecnología. ⁴

³ En palabras de Albornoz y Gordon (2011): “La creación del GACTEC en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través del Decreto 1273/96 constituyó una innovación institucional. Sin embargo, de hecho ha sido convocado en escasas ocasiones a lo largo de los años, por lo que esta iniciativa ha quedado más reducida a una innovación en el organigrama institucional, que convertido en una instancia de articulación y coordinación con incidencia substantiva. Otra innovación institucional fue la creación en 1997 del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) a través del Decreto 1113/97 con la función de articular las políticas de ciencia y tecnología con las autoridades en la materia de las veintitrés provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (2011:23).

⁴ El Gabinete creado en 1996 estaba conformado por el Jefe de Gabinete de Ministros, el Secretario de Ciencia y Tecnología, el Ministro de Defensa, el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, el Ministro de Educación, el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministro de Salud y Acción Social y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación. La Presidencia le correspondía al Jefe de Gabinete de Ministros, y la Secretaría Ejecutiva a cargo del

Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva (SETCIP).	Se otorga mayor relevancia como organismo de apoyo para la evaluación de prioridades regionales del GACTEC.
Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación (COFECYT).	Creado en 1997 como Consejo Consultivo, en 2001 se constituye como cuerpo de asesoramiento y articulación de políticas y prioridades nacionales y regionales que promuevan el desarrollo armónico de las actividades científicas, tecnológicas e innovadoras en todo el país. Integrado por los funcionarios de máximo nivel en el área de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adheridos a la ley. Tiene por función convocar la constitución de consejos regionales de Ciencia y Tecnología conformados por los responsables del área, de las provincias que integran cada región del país, de las universidades nacionales y de los organismos, institutos y centros nacionales o provinciales que realizan actividades científicas y tecnológicas con sede en la región. Cada consejo regional queda habilitado para participar a las cámaras empresariales y entidades privadas pertinentes.
Agencia Nacional de Promoción Científica, Tecnológica y de Innovación dependiente de la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva.	La AGENCIA creada en 1996 fortalece su estructura como organismo de información y financiamiento. Prevé optimizar la gestión de recursos y administración de fondos y proyectos a través de evaluaciones, concursos; convocatorias que garanticen la transparencia del procedimiento.
Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT)	Coordinar acciones tendientes a optimizar el empleo de los recursos existentes con una mayor articulación entre los programas y proyectos de las instituciones del sistema, y entre el sector público y privado. Promover la participación del sector privado en la inversión en ciencia y tecnología. Evaluar los resultados logrados con la aplicación de las políticas.

En 2003 la apertura de un nuevo ciclo político promueve una mayor presencia del Estado en un sentido federal y refuerza la propuesta de ligar la innovación con la apropiación social del conocimiento científico. En ese plano, una de las principales directrices –observable en los documentos gubernamentales– se afirma en la identificación de prioridades y orientaciones hacia áreas estratégicas. Los documentos Bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación (SECYT, 2005) y el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” se inscriben en esta tendencia (VERSINO, 2007 en ROVELLI, 2015). En este contexto, se destaca la iniciativa de reorganizar la red institucional de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

titular de la cartera de ciencia y tecnología. La creación del GACTEC se consolida y reorganiza su composición y funciones con la Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación, sancionada y promulgada en 2001. Desde entonces tiene la función de decidir acerca de las políticas, prioridades y asignación de los recursos presupuestarios del área de ciencia y tecnología del sector público nacional.

El Decreto 310/07 planteó la reorganización de la estructura de la red con la creación de los Centros Científicos Tecnológicos – CCT- concebidos, dentro de un modelo territorial descentralizador, como ámbitos de generación de iniciativas regionales y de representación local, descentralización administrativa y mayor eficiencia para la instrumentación de políticas a nivel nacional. Desde el punto de vista jurídico e institucional, la nueva configuración organizativa crea estructuras que habilitan al CONICET para “afianzar la red institucional de investigación y desarrollo en todo el país y dotarla de los recursos de gestión necesarios para cumplir en forma eficaz las importantes misiones y funciones a su cargo” (Decreto 310/07). Desde entonces se crean once (11) CCT con dependencia funcional en CONICET. Se trata de los CCT de Bahía Blanca, Comahue, Córdoba, La Plata, Mar del Plata, Mendoza, Nordeste, Rosario, San Luis, Santa Fe, y Tucumán⁵. El diseño institucional habilita su constitución como Unidades Ejecutoras, Unidades Asociadas y/o Centros de Servicios. Cada CCT representa una Unidad de Administración Territorial emergente de la articulación de demandas de distintos actores para la investigación y desarrollo de un área o de un conjunto de áreas. Los atributos jurídico-institucionales de estas estructuras definen que cada CCT posea una cantidad variable de actores y una distribución territorial de mayor o menor concentración de acuerdo a la actividad que impulsen y demanden los intereses de los actores interesados (*stakeholders*). En referencia a lo estrictamente legal y técnico, la normativa define la descentralización de la red de investigación bajo una dirección central sin mecanismos de coordinación horizontal (*accountability*) en el nivel central de gobierno y entre las distintas jurisdicciones o niveles de gobierno.

En 2007 con la asunción del gobierno de Cristina Fernández se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, separándolo del Ministerio de Educación. Esto implicó la división del quehacer de la política universitaria, a cargo del Ministerio de Educación, de las políticas de investigación, dependientes del MINCyT. Su diseño institucional conjuga las orientaciones generales de la SECyT (perfilar áreas de atención prioritarias; la planificación de políticas y programas de financiamiento para la vinculación tecnológica) con una mirada federativa a partir de la creación del Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICyT), en tanto organismo de articulación y coordinación de la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica (SACyT). También se apoya en la promoción de acciones desde el Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación (COFECYT).

Los objetivos que construyen las políticas públicas revisadas son tributarios de una visión federal de la ciencia y la tecnología, buscando identificar demandas vinculadas a problemas sociales y productivos concretos a nivel regional. Sumado a ello se impulsa y ha

⁵ Posteriormente se crean los CCT Tandil, Patagonia Norte, y San Juan.

fomentado la utilización del conocimiento científico como recurso básico para responder a problemas sociales complejos. En este marco, la política pública promovió la expansión y complejización del entramado institucional de cyt, desde los centros regionales más desarrollados hacia los periféricos.

8. VINCULACIONES ENTRE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LAS POLÍTICAS CIENTÍFICO-TECNOLÓGICAS

En los dos capítulos anteriores se analizó el desarrollo de políticas de regionalización en las áreas de educación superior, ciencia y tecnología, seleccionadas para el estudio. El examen de cada caso permite entrever que existen aspectos comunes vinculados al protagonismo de la acción gubernamental para la definición de un conjunto de normativas e instrumentos de intervención estatal para la coordinación interinstitucional de políticas. La comparación de ambos campos también exhibe divergencias asociadas a los modos de configuración de los procesos regionales y a la posición y diversificación de actores desde un punto de vista territorial. Ese capítulo se ocupa de explicitar dichas similitudes y diferencias.

8.1. La preeminencia de la acción gubernamental

El análisis de los campos de educación superior y ciencia y tecnología en la Argentina muestran algunas similitudes vinculadas al impulso e intención gubernamental por conducir procesos de cambio y modernización estatal. En este sentido se observa que el conjunto de reformas institucionales para ambos casos estuvo signada por la preponderancia del Estado como actor conductor de nuevos diseños organizacionales. El Estado argentino complejizó el funcionamiento de estos sistemas a partir de una mayor diferenciación funcional entre las áreas de planificación política y aquellas áreas dedicadas al desarrollo de actividades educativas y científicas. La fuerza del cambio entonces se orienta desde el Estado, en su nivel central, y se transfiere al un espectro de nuevos actores que asumen responsabilidades de gobierno y toma de decisión aún cuando, en muchos casos, estas nuevas funciones no tuvieran una contrapartida real en términos de recursos y capacidades.

En el caso de las políticas de regionalización de la educación superior, el CPRES representa el corazón de los procesos de territorialización. Se propone como un organismo de regulación descentralizado (en un sentido territorial) con un mismo propósito para siete regiones distintas. Pero en la organización territorial de cada Consejo es posible identificar una cantidad variable de actores y factores contextuales desiguales. Esto significa que, si bien los siete Consejos disponen de la misma normativa para funcionar, los actores involucrados en la acción del CPRES no orientan sus actividades según el mandato legal de la regulación a nivel nacional. Sino a partir de la condición estructurante que le impone su propio territorio y de las demandas que surgen del ámbito local y movilizan la agenda temática de cada CPRES.

Por su parte, la revisión de iniciativas en el sistema de ciencia y tecnología permite dar cuenta de dos tipos de estructuras instituidas. Primero, se verifica el carácter regional de los organismos colegiados creados en la ley 25.467/01 con atribuciones jurídico-institucionales para planificar y articular políticas para el desarrollo armónico de las actividades científicas, y tecnológicas. El caso del Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación (COFECYT) es ilustrativo de este enfoque. Entre sus funciones prevé constituir consejos regionales de Ciencia y Tecnología. Su composición reúne stakeholders (camaras empresariales e inversores privados), instituciones públicas (universidades e institutos públicos) y actores gubernamentales a nivel subnacional (regional y local); que desarrollan actividades de investigación e inciden en la ejecución de iniciativas de innovación. En este tipo de diseño el impulso para motorizar las políticas de ciencia, tecnología e innovación a nivel regional, surge desde el nivel central siguiendo una aproximación *Top-Down* en el proceso de toma de decisiones. Para el caso de las Unidades Ejecutoras de CONICET (CCT) y las Unidades de Vinculación la dinámica opera a la inversa ya que la constitución de estas unidades depende de la iniciativa, estrategia y capacidades de los actores territorialmente situados. Para su configuración institucional los actores regionales procesan y desarrollan las políticas desde una aproximación *Bottom-Up*. Este enfoque decisorio habilita diferencias constitutivas por región producto de la varianza en los factores de contexto y en la capacidad de los actores para articular intereses (demandas), modelar iniciativas y ponerlas en marcha.

Las bases que legitiman el cambio en las instancias que surgen desde abajo hacia arriba (*Bottom-Up*) son diferenciales por región, lo cual incide en el posterior esquema de desempeño y sustentabilidad en tanto organismo público.

En cambio, la aproximación *Top-Down* característica del COFECYT supone un mismo punto de partida para la configuración de recursos públicos y capacidades institucionales. En este caso, la legitimidad reside en la dirección central y es uniforme para las unidades federales.

8.2. Actores y divergencias en la configuración de los procesos regionales

Los procesos de regionalización examinados plantean al menos dos grandes diferencias entre sí. En primer lugar, los procesos de planificación regional y territorialización de la educación superior se pusieron en marcha por la Secretaria de Políticas Universitarias creada en 1993. Esta estructura institucional sustituyó a la antigua Secretaria de Educación Superior que articulaba en la Argentina los campos terciarios universitarios y no universitarios. Desde este punto de vistas, las reformas se focalizaron en el campo universitario e integraron en forma escasa o nula otros ámbitos de formación superior como pueden ser la educación online, la formación en empresas, los Colegios Universitarios y aquellas instuciones terciarias no universitarias que están bajo jurisdicción de las

gubernaciones provinciales (nivel subnacional de gobierno). Por tal motivo, se entiende que las reformas regionales de la educación superior no formalizaron, desde su normativa, la integración inter-institucional y el reconocimiento de diversos campos interactuantes y de mutua influencia.

En segundo término, el sistema de educación superior muestra un esquema estático en términos de evolución y desarrollo institucional de las instancias regionales. A diferencia del sistema de ciencia y tecnología donde el dinamismo de la creación estuvo centrada en el valor de la ciencia como motor del desarrollo social y económico, la educación superior no modificó en todo el período estudiado sus actores o debates sobre diseños o perfiles universitarios. Se observa una marcada ausencia de debates político educativos sobre las políticas de regionalización. Así como también una carencia fuerte de estudios e investigaciones con evaluaciones integrales sobre la *performance* de los programas puestos en marcha.

Esto impacta aún con mayor fuerza si se tiene en cuenta la expansión de la educación superior durante los últimos años, lo que podría haber indicado un componente de interpelación al debate y quehacer político universitario.

El proceso de expansión de la matrícula comienza en los años setenta con la creación de nuevas universidades nacionales donde no existían y la nacionalización de universidades provinciales (Plan Taquini - Chilecito). Un segundo proceso de expansión se ubica entre fines de los años ochenta y los primeros años de la década del noventa, cuando se crean 11 universidades nacionales (entre 1988 y 1995) mayormente concentradas en el primer cordón del Conurbano Bonaerense de la Provincia de Buenos Aires. Un tercer momento de expansión institucional se inicia con los años 2000. Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández instituyen 12 nuevas universidades ubicadas mayormente en el segundo y tercer cordón del denominado Conurbano Bonaerense (Tabla 2).

Tabla 2. Universidades nacionales argentinas (1613- 2015)

Universidad Nacional de Córdoba	1613
Universidad de Buenos Aires	1821
Universidad Nacional de La Plata	1890
Universidad Nacional de Tucumán	1912
Universidad Nacional del Litoral	1919
Universidad Nacional de Cuyo	1939
Universidad Tecnológica Nacional	1948
Universidad Nacional del Sur	1956
Universidad Nacional del Nordeste	1956

Universidad Nacional de Rosario	1968
Plan de Nuevas Universidades - Chilecito 1968	
Presidencia de Alejandro Lanusse	
Universidad Nacional de Río Cuarto	1971
Universidad Nacional de Comahue	1971
Universidad Nacional de Salta	1972
Universidad Nacional de Catamarca	1972
Universidad Nacional de Lomas de Zamora	1972
Universidad Nacional de Luján	1972
Universidad Nacional de Santiago del Estero	1973
Universidad Nacional de Misiones	1973
Universidad Nacional de San Juan	1973
Universidad Nacional de San Luis	1973
Universidad Nacional de La Pampa	1973
Universidad Nacional de Entre Ríos	1973
Universidad Nacional de Jujuy	
(provincial 1972)	1973
Presidencia de Estela de Perón	
Universidad Nacional del Centro de la	
Provincia de Buenos Aires	1974
Universidad Nacional de Mar del Plata	1975
Presidencia de Jorge Rafael Videla	
Universidad Nacional de la Patagonia	
San Juan Bosco	1980
Presidencia de Raúl Alfonsín	
Universidad Nacional de Formosa	1988
Presidencia de Carlos Menem	
Universidad Nacional de La Matanza	1989
Universidad Nacional de Quilmes	1989
Universidad Nacional de General San Martín	1992

Universidad Nacional de La Rioja	
(provincial 1972)	1994
Universidad Nacional de la Patagonia	1994
Universidad Nacional de Villa María	1995
Universidad Nacional de General Sarmiento	1995
Universidad Nacional de Lanús	1995
Universidad Nacional de Tres de Febrero	1995
Presidencia de Nestor Kirchner	
Univ. Nac. del Noroeste de la Provincia de	
Buenos Aires	2002
Universidad Nacional de Chilecito	2002
Presidencia de Cristina Fernández	
Universidad Nacional de Río Negro	2007
Universidad Nacional del Chaco Austral	2007
Universidad Nacional de Avellaneda	2009
Universidad Nacional de Villa Mercedes	2009
Universidad Nacional del Oeste	2009
Universidad Nacional de Tierra del Fuego,	
Antártida e Islas del Atlántico Sur	2009
Universidad Nacional Arturo Jauretche	2009
Universidad Nacional de José C. Paz	2009
Universidad Nacional de Moreno	2009
Universidad Nacional de Altiplano	2015

*Fuente: Alberto Taquini (h), 2014

A diferencia de lo observado en el sistema de educación superior, las políticas llevadas a cabo en el área de ciencia y tecnología muestran un mayor revisionismo de las funciones y perfiles institucionales. Este revisionismo se asocia por un lado, a una tradición de política científica que sirvió como plataforma para proyectar desarrollos socio-económicos de mayor visibilidad. Por otro lado, la evolución del debate pública y la investigación en torno a la conveniente vinculación entre ciencia y desarrollo económico motivaron una mayor organización de las funciones científico-tecnológicas a fin de encauzar procesos de modernización productiva. La creación de organismos nacionales

destinados a la planificación estratégica de la ciencia y la tecnología evidencian la intención gubernamental de profesionalizar el campo. También permite entrever la progresiva reacionalización del sistema proyectando una mayor distinción entre instituciones de planificación e instituciones a cargo de desarrollar investigación científica. Esto fue acompañado a su vez por la aparición de nuevos fondos de inversión a nivel internacional vinculados a funciones desarrolladas en los países centrales orientadas a la producción de instrumentos para la vinculación científica y transferencia tecnológica.

Como razón de política educativa, las nuevas universidades se han presentado como opciones alternativas de acceso más allá de las grandes universidades tradicionales. El principal argumento de creación fue el de la inclusión de nuevas generaciones de estudiantes, mediante oferta pública y gratuita en los partidos linderos a la Ciudad de Buenos Aires buscando descomprimir la concentración de matrícula que históricamente tuvo la Universidad de Buenos Aires y evitar los grandes problemas de gastos, tiempo y movilidad para los alumnos de la región metropolitana del país. En los hechos, este grupo de nuevas universidades, ha crecido notoriamente en su tasa de matriculación. Al respecto, la tasa de crecimiento para el conjunto de universidades estatales de la Argentina durante el período 2010-2014 fue de 5%, mientras que para el conjunto de las “nuevas” universidades la tasa de crecimiento fue del 436%.

En suma, en la Argentina la actual configuración institucional del nivel superior como respuesta al proceso de masificación, parece diferenciarse de los modelos de educación superior, ciencia y tecnología observados a nivel internacional, caracterizados por la racionalización en términos de inversión y transferencia de recursos entre instituciones de educación superior e institutos de investigación científica y por la intensificación de políticas de descentralización y desconcentración de funciones hacia autoridades subnacionales.

9. CONCLUSIONES

El análisis comparado de los casos propuestos permite vislumbrar que en la Argentina los procesos de regionalización de la educación superior, ciencia y tecnología surgen asociados a la expansión y diferenciación de nuevas estructuras institucionales. Las reformas examinadas muestran los modos en que se configuran actores con atribuciones jurídico-institucionales para ejercer actividades de coordinación y regulación sistémica. De acuerdo al análisis de los datos secundarios y de las entrevistas realizadas se concluye que existen tres conjuntos de constreñimientos estructurales vinculados al diseño institucional de nuevas estructuras regionales:

A. inconsistencia con una estructura presupuestaria eficiente,

B. ausencia/debilidad de mecanismos de coordinación interinstitucional entre distintas instancias de gobierno. Así como también la deficiente vinculación entre el crecimiento de un sistema universitario que no logra aumentar sus tasas de graduación e insertar recursos humanos como bases de investigación de las instituciones de ciencia y tecnología.

C. la persistencia de una cultura organizacional de base burocrática y verticalista, lo cual habilita una inteprentación de cambio en niveles normativos que no logran penetrar la esfera de prácticas y valores de las comunidades académicas.

El análisis del diseño institucional mostró que la creación de las instancias regionales en ambos campos estuvo motivada por razones de índole técnico-políticas. Se instituyeron organismos de planificación regional enraizados en una tradición de planificación regional propia del Estado de los años sesenta y setenta. El diseño organizacional se basó en un esquema descentralizado en términos territoriales para contribuir a la composición de diálogos entre niveles de gobierno y mejorar la eficiencia externa de ambos sistemas.

Se señaló que la incorporación de nuevos actores de carácter regional sucede en un contexto político institucional de reformas sobre el sistema educativo y científico-técnico en general.

Entre los noventa y principios del 2000 se experimenta a nivel nacional un proceso de transformación del sistema de educación nacional tendiente a la descentralización administrativa y transferencia educativa del Ministerio de Educación Nacional hacia las jurisdicciones provinciales. Es decir, el gobierno nacional transfiere a las provincias servicios educativos, de salud y acción social obligando a las instancias subnacionales de gobierno a la gestión de nuevos roles y funciones. Aún cuando no se contara, en muchos casos, con una adecuada transferencia de capacidades.

A diferencia de ello, en el campo de la educación superior y en el campo de la ciencia y la tecnología se observó una tendencia opuesta de mayor intervención y regulación del gobierno nacional tanto a nivel sistémico como institucional.

La creación de organismos regionales expresó la intención gubernamental de intervenir y regular el quehacer integral de la educación superior en un contexto social y político de *laissez faire*.

En cuanto a los factores estructurales de carácter político-organizacional y cultural, se evidencia que en los hechos se instituyen como espacios de innovación para la gestión de la educación, la ciencia y la tecnología. Sin embargo, la escasa o nula vinculación entre ambos campos parece mostrar la inexistencia de una concepción de articulación entre el

desarrollo de bases fuertes de investigación (concentrada en las universidades nacionales de la Argentina) como antecedente para la búsqueda de resultados estratégicos en el nivel científico- tecnológico. Al decir de Pressman y Wildavsky:

El hecho de ordenar un organismo o persona que coordine no le dice a ésta lo que tiene que hacer, así que no sabe si debe presionar o negociar, ejercer su autoridad o asegurar un consentimiento. Tenemos así un aspecto de un rasgo, en apariencia conveniente, de una administración anti burocrática que encubre los mismos problemas –pugna versus cooperación, coerción versus consentimiento- cuya invocación se supone que resuelve (PRESSMAN y WILDAVSKY, 1998: 228).

En ese contexto, es posible afirmar que la implementación de las funciones de regulación y planificación no estuvo precedida por la creación de mecanismos de interinstitucionalidad y coordinación interjurisdiccional. Antes bien, estas funciones han estado predeterminadas por la esfera política antes que por criterios técnico-políticos, visible en el desarrollo de lógicas de poder concentrado a nivel político y en la creciente influencia de la política partidaria observada en el campo de la gestión universitaria por encima de la gestión académica.

Al observar la experiencia de los casos propuestos quedan en evidencia un conjunto de aspectos comunes y otros divergentes. Los aspectos comunes refieren al diseño institucional y a las condiciones impuestas por el contexto político-institucional. Los aspectos divergentes están vinculados a los intereses y capacidades de los actores, que a su vez han variado en el curso del proceso de implementación.

El análisis de los datos secundarios y de las entrevistas puso de relieve que los factores que permiten explicar las diferencias están vinculados a estos intereses, estrategias y capacidades que los actores ponen en juego en su interacción y negociación. Estos datos revelan que la participación de los actores está determinada por la arena política en la que se desenvuelven. Esto es, la constitución de los intereses de los actores está determinada por la particularidad de la arena política.

En línea con los aportes de la teoría de elección racional, y teniendo en cuenta que la estrategia de los actores consiste en optimizar sus recursos y capacidades, se afirma que el desempeño desigual de los dos casos seleccionados está marcado por el peso determinante que le otorgan los actores territorialmente situados. Desde este punto de vista, para algunos actores la interacción y búsqueda de acuerdos con el resto de los “jugadores” es indispensable para la obtención de beneficios particulares. En ese caso, la “recompensa” de cada uno está afectada por la decisión de todos. En cambio, existe otro conjunto de actores, para los cuales esta interdependencia no resulta indispensable debido a que éstos pueden obtener resultados óptimos evitando el costo de la negociación colectiva.

Finalmente, el análisis de los datos secundarios y de las entrevistas mostró que la configuración de espacios regionales generaron instancias institucionales de diálogo e interacción entre actores de distintos niveles gubernamentales para plantear conflictos y tensiones derivados del funcionamiento y complejidad creciente de cada sistema. No obstante, estos espacios vienen mostrando fisuras y debilidades en su misión e identidad organizacional. Estas debilidades están vinculadas a la coordinación verticalista del gobierno nacional y a una baja apropiación de las capacidades jurídico-institucionales por parte de los actores territorialmente situados. Desde este punto de vista, puede afirmarse que las nuevas estructuras regionales funcionan como correas de transmisión del ejecutivo nacional.

Para concluir, se destaca la necesidad de ampliar y profundizar los aportes y temas derivados de este trabajo en estudios posteriores. Una de los temas posibles de abordar en investigaciones futuras es la tensión en la relación nación-provincias. En esta investigación se sugiere que existe una tensión subyacente vinculada a los intereses, estrategias e incentivos utilizados por las autoridades gubernamentales del nivel nacional para impulsar o imponer sus posiciones en el marco de estos escenarios de coordinación intergubernamental.

Una segunda cuestión de interés es profundizar el análisis en torno al papel que juegan las jurisdicciones provinciales en la implementación de políticas públicas, y en particular, respecto de su participación o ausencia en el funcionamiento de organismos colegiados de carácter interjurisdiccional que impliquen la puesta en marcha de recursos y mecanismos de coordinación para las autoridades subnacionales y que permitan el fortalecimiento de espacios de negociación en ámbitos institucionalizados. En este sentido, sería interesante avanzar en la identificación y diferenciación de distintos tipos de reglas que se ponen en juego al momento de producir acuerdos, y que en muchos casos dominan la escena política y las estrategias desplegadas por cada uno de los actores. Un tercer grupo temático puede surgir del sentido territorial de la acción de gobierno, y de nuevas formas de acción pública que recuperan las prácticas sociales y políticas que se generan al interior de un territorio. En base a una figura que supone al territorio como determinante para la acción política es posible pensar en la construcción de instituciones e identidades colectivas. Una última línea de estudio a desarrollar puede plantearse desde la perspectiva más amplia del gobierno descentralizado en un sentido territorial: existen diversos organismos donde pueden identificarse mecanismos interinstitucionales de coordinación, como se observa en las agencias de control gubernamental y parlamentario creadas también durante las reformas estructurales de los años noventa. Otros casos resultan del estudio de los múltiples mecanismos de negociación utilizados por organismos gubernamentales: el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo Nacional. Analizar su funcionamiento puede contribuir a profundizar la indagación teórica en torno al tema de la coordinación

intergubernamental, aquí referido para el campo de la educación superior y el campo de ciencia y tecnología.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA, CARLOS (2007): "La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento", en Centro de Estudios de las Políticas Públicas, noviembre 2007, pp. 2-37.
- ACUÑA, CARLOS y MARIANO TOMMASI (1999): "Some reflections on the Institutional Reforms required for Latin America", en YCIAS Working Paper Series, April 16 and 17, pp. 24-56.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (2006): *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE.
- ALBORNOZ, M. (2004), "Política científica y tecnológica en Argentina", en *Temas de Iberoamérica: Globalización, Ciencia y Tecnología*, Vol.II, editado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y Corporación Escenarios.
- ALBORNOZ, M. Y ARIEL GORDON (2011): "La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)", en Mario Albornoz y Jesús Sebastián (Eds.) *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, CSIC, Madrid.
- BORJA, JORDI (1987): "Descentralización: una cuestión de método", en Jordi Borja y Perdigó (eds.), *Organización y Descentralización Municipal*, Buenos Aires, EUDEBA, pp.35-62.
- CAMOU, A. (2007): "Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en Carlos Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, pp. 389-402.
- CHIARA, M. y MERCEDES DI VIRGILIO (eds.) (2009): *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo.
- CLARK, B. (1992, [1983]): *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Universidad Autónoma.
- COUTHINO, M.E. (2007): "Configuración y Dinámica de la Presidencia Institucional en la Argentina", Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina.
- ETZKOWITZ, H. & LEYDESDORFF (1997): *Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University-Industry-Government Relation*, en *Science, Technology and International Political Economy Series*, Londres y Washington: Pinter.
- FELD, A. (2010): "Planificar, gestionar, investigar. Debates y conflictos en la creación del Conacyt y la Seconacyt (1966-1969)", en *Journal of Medical Humanities & Social Studies of Science and Technology*, vol. 2 (2).
- GOMÁ, RICARD y JOAN SUBIRATS (1999): "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", en Ricard Gomá y Joan Subirats (eds.), *Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.

- GVIRTZ, SILVINA y GUSTAVO DUFOUR (2008): Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú, Buenos Aires, Aique.
- KROTSCH, PEDRO y DANIELA ATAÍRO (2008): “De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas”, [en línea], Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) (Buenos Aires). Consultado el 24 de noviembre de 2009 desde: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos>
- KROTSCH, PEDRO; ANTONIO CAMOU, y MARCELO PRATI (eds.) (2007): Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina, Buenos Aires, Prometeo.
- MARCH, J. y JOAN OLSEN (1984): “The new Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Life*, en *The American Political Science Review*, 3, pp.743-749.
- OSZLAK, O. y GUILLERMO O'DONNELL (1981): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981: Buenos Aires, Argentina.
- POTENZA DAL MASETTO, M. FERNANDA (2007): “Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)”, Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Programa de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Argentina.
- PRESSMAN, JEFFREY y AARON WILDAVSKY [1979] (1998): Implementación, México, FCE.
- ROVELLI, L. (2015): “Un modelo para armar: áreas prioritarias e investigación en universidades nacionales”, en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. XXVI, núm. 51, pp. 26-53.
- SABATO, J. (1994) [1976]: “El origen de algunas de mis ideas”, en Ciapuscio, H. (coord.), *Repensando la política tecnológica. Homenaje a Jorge A. Sabato*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- SANZ MENDENDEZ, L. y SANTESMASES (1995): *Ciencia y Política: Interacciones entre el Estado y el sistema de investigación*, Barcelona: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- SCARTASCINI, C. y MARIANO TOMMASI (2011): “Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”, en Carlos Scartascini; Pablo Spiller; Ernesto Stein, y Mariano Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Bogotá BID-Mayol, pp. 1-31.
- STAKE, R. E. & KERR, D., RENE MAGRITTE, constructivism, and the researcher as interpreter, en 'Educational Theory', Winter, volume 45, number 1, pages 55-61.
- TAQUINI, A (h) y otros (2014): *Nuevas universidades para un nuevo país*, Buenos Aires: Editorial Dunken.
- WRIGHT, DEIL (1997): *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.

PROFESIOGRAFÍA

Giselle González

Doctora en Educación. Especialista en políticas públicas y gestión educativa. Desempeño funciones de investigación y vinculación tecnológica en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la categoría Investigadora Asistente de la Carrera de Investigador Científico (CIC) argentino. Investiga temas concernientes al desarrollo regional y al diseño e implementación de políticas públicas e institucionales en el sistema político-universitario y científico-tecnológico. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), CONICET. La Plata, Buenos Aires (Argentina). **Datos de contacto:** Email: ggonzalez@conicet.gov.ar

Fecha de recepción: 6 de octubre de 2016.

Fecha de aceptación: 3 de noviembre de 2016.

3



LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHINA

The Internationalization of Higher Education in China

Xinran Liao * e Inmaculada Egido Gálvez *

RESUMEN

En el contexto de la globalización económica, la internacionalización de la educación superior se perfila como una tendencia que está modificando las agendas de reforma educativa de este nivel en todos los países. En el caso de China, las políticas adoptadas en los años pasados han tratado de ampliar el nivel de internacionalización de las instituciones superiores, pero aún son escasos los estudios destinados a profundizar en esta temática. Este artículo trata de contribuir al conocimiento de esta cuestión por medio de una revisión de la normativa, las estadísticas oficiales y las publicaciones existentes sobre el proceso de internacionalización de la educación superior en el país. El repaso a la situación actual de dicho proceso permite detectar algunos éxitos conseguidos durante los últimos años, pero pone también de manifiesto la existencia de problemas, por lo que cabe plantear algunas líneas de reflexión que pueden proponerse para el desarrollo futuro de las políticas de este ámbito.

PALABRAS CLAVE: Internacionalización, Educación superior, China.

ABSTRACT

In the context of economic globalization, the internationalization of higher education appears as a tendency that is modifying the educational reform agendas at this level in all countries. In the case of China, the policies adopted in recent years have been

* Universidad Complutense de Madrid (España).

focused to expand the level of internationalization of higher institutions, but there are still few studies that analyse in depth this topic. This article seeks to contribute to the knowledge of this question through the review of regulations, official statistics and literature on the process of internationalization of higher education in this country. The review of the current situation of the process makes it possible to detect some successes in recent years, but also reveals the existence of problems, so it could raise some proposals for the future development of policies in this area.

KEY WORDS: Internationalization, Higher Education, China.

1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, en el momento presente el conocimiento se ha convertido en el motor clave para el desarrollo de las naciones. En esta era de la globalización, la movilidad de la mercancía y los servicios ha perfilado un nuevo mercado internacional, que incluye también la educación superior (FARHAN, 2012: 3). Cualquier país, si quiere competir con los demás, depende de sus recursos de conocimiento y de su capacidad de transformarlos eficientemente en fuerzas productivas, por lo que la educación superior juega un papel clave en esta competición. La internacionalización, como nueva tendencia y como producto de la globalización, se ha integrado en el proceso de construcción y desarrollo de las instituciones superiores modernas.

Pero, concretamente ¿qué significa la internacionalización de la educación superior? Son muchos los investigadores y las organizaciones que han definido la internacionalización, con diferentes interpretaciones de este concepto. La Asociación Internacional de Universidades (*International Association of Universities*, IAU), ha adoptado en sus trabajos la definición de J. Knight, según la cual la internacionalización es un proceso destinado a integrar una dimensión intercultural o global en la finalidad, las funciones o la provisión de la educación postsecundaria (KNIGHT, 2003: 2). Otros autores aportan una definición más amplia, según la cual “este término tiende a ser utilizado para cualquier fenómeno supra-regional relativo a la educación superior [...] y/o a cualquier cuestión referida a la educación superior caracterizada por el mercado y la competición referida a escala global”¹ (TEICHLER, 2004: 22-23).

Una de las facetas más visibles de la internacionalización es la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, pero el término incluye también otras dimensiones,

¹ La traducción al castellano de las citas textuales de fuentes originales en lengua inglesa y china que aparecen en el artículo ha sido realizada por las propias autoras.

como la educación transnacional, que se ofrece a través de campus universitarios trasladados a diferentes países, programas internacionales conjuntos, educación a distancia, etc. Además, forma parte también de este proceso la denominada “internacionalización en casa”, expresión que se utiliza para hacer referencia a la incorporación de elementos interculturales e internacionales en el currículo, la enseñanza o la investigación que ayuda a los estudiantes a desarrollar sus habilidades internacionales sin dejar su país (OECD, 2004).

En los últimos años, la internacionalización de la educación superior ha cobrado un fuerte impulso. La IAU ha fundado un grupo destinado específicamente a la internacionalización de la educación superior y ha llevado a cabo encuestas e investigaciones a nivel mundial acerca de este tema, la última de ellas en el año 2014 (IAU, 2014). Además, investigadores de distintos países se han dedicado a esta cuestión, analizando las motivaciones que subyacen a este proceso, así como los efectos y los desafíos que el mismo provoca (AHMAD, 2012; CENTER FOR INTERNATIONALIZATION AND GLOBAL ENGAGEMENT, 2012; DE WIT, 2010; JONES y DE WIT, 2014).

La globalización ayuda a las instituciones académicas a salir de sus fronteras nacionales (DE WIT, 2011: 4) y ha hecho que la internacionalización sea una aspiración común a todas ellas, si bien el punto de partida de cada una no es el mismo, ya que “los estudiantes internacionales tienden a elegir los países e instituciones de mayor prestigio” (FARHAN, 2012: 11), atraídos por la mejor calidad de su formación y considerando la mayor demanda de sus titulaciones en el mercado laboral.

2. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHINA

En el caso de China, existen muy pocos trabajos acerca del desarrollo de la internacionalización de la educación superior. Actualmente, China ha abierto la puerta a la educación internacional, colaborando con organizaciones y con instituciones superiores extranjeras. Esta tendencia podrá aumentar el nivel de internacionalización y la calidad educativa del país, si bien para ello debe afrontar diversas problemáticas, compartidas por otros países (ALTBACH, 2007: 15-16), como tratará de explicarse más adelante. Los investigadores chinos se han centrado mayoritariamente en la construcción de indicadores para evaluar la internacionalización, en resaltar los ejemplos y medidas más avanzadas desarrolladas en el extranjero o en analizar los efectos que supone la internacionalización de la educación superior en el país (LI, 2005; WANG y CHENG, 2007; ZHANG, 2012). Sin embargo, dada la corta historia del desarrollo de la internacionalización en China y la escasa trayectoria de las investigaciones al respecto, China aún queda relegada respecto a los países desarrollados en esta temática. Por esta razón, el objetivo de este artículo es contribuir a avanzar en la investigación sobre esta cuestión, realizando una revisión documental de la normativa, las estadísticas oficiales y las publicaciones existentes al

respecto, con el fin de analizar la situación del país en lo que se refiere a la internacionalización de la enseñanza superior, detectar la problemática existente y realizar propuestas orientadas a la mejora.

Para facilitar la comprensión de este apartado, se presenta en primer lugar una breve descripción del marco contextual relativo a la educación superior en China. A continuación, se sintetizan las principales políticas orientadas a la internacionalización desarrolladas en el país y, finalmente, se expone la situación actual del proceso de internacionalización de la educación superior.

2.1. El contexto de la educación superior en China

Habitualmente, la historia de la educación superior moderna en China se divide en dos grandes periodos. El primero comienza en 1862, tras la fundación del Colegio Tongwen de Pekín y abarca hasta 1949, con el inicio de la nueva República Popular China (WANG y SONG, 2003: 47). Antes de la fundación de dicho Colegio no existía en China una educación superior moderna, sino la educación tradicional.

El segundo periodo comienza en 1949, con una fuerte influencia de la Unión Soviética, aunque el sistema cambió mucho a partir de 1970 (WANG y SONG, 2003: 48). Las políticas de “Reforma y Apertura” llevadas a cabo desde la década de 1990 dieron una nueva oportunidad de desarrollo a la educación superior y ampliaron mucho las comunicaciones y la cooperación con otros países, haciendo que la educación superior en China comenzara a buscar su propia ruta de desarrollo y de internacionalización.

Desde el punto de vista de la estructura, el actual sistema de educación superior en China es parecido al de Alemania, Japón y Estados Unidos, pero tiene características propias. Tras el examen de admisión para entrar en la universidad, los estudiantes eligen las instituciones en función de sus notas. Los estudios de Grado duran cuatro años y los de Máster duran habitualmente dos o tres cursos. En los últimos años, cada vez más estudiantes realizan el doctorado, respondiendo a las mayores demandas del mercado y de la sociedad. Normalmente se necesitan tres años o más para terminar los estudios de doctorado. Si es necesario se pueden seguir también estudios postdoctorales. Generalmente, para acceder al nivel superior desde el nivel previo de estudios es necesario superar exámenes, además de acreditar los méritos conseguidos, lo que supone la diferencia más significativa con los sistemas educativos alemán, japonés y norteamericano, mencionados anteriormente.

En el momento actual, el gobierno central y los gobiernos locales desarrollan políticas y ofrecen recursos para favorecer la internacionalización de la educación superior. En concreto, el Ministerio de Educación (MOE), el Ministerio de Relaciones Exteriores, el

Consejo de Becas de China y el NOCFL (*National Office for Teaching Chinese as Foreign Language*) se encargan de orientar, supervisar y administrar todos los aspectos del desarrollo de la internacionalización de la educación superior. En diciembre de 2001, China se convirtió en miembro de la Organización Mundial del Comercio, lo que implica la apertura de sus fronteras a las instituciones de educación extranjera, ampliando las oportunidades para la internacionalización.

Como se ha mencionado, la internacionalización se encuentra estrechamente ligada a la globalización económica. En el caso de China, el rápido y sostenido desarrollo de la economía supone mayores oportunidades de comunicación y cooperación con otros países. Además, el progreso económico asegura mayores recursos para la educación y mayores oportunidades laborales, lo que estimula la mejora de la educación superior como principal ofertante de recursos humanos de alta calidad. En los últimos años, la economía china ha mantenido una tasa alta de crecimiento, de más del 7% anual (NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2014), por lo que el país atrae la atención y la colaboración educativa internacional.

No obstante, junto a los factores económicos, China despierta también el interés internacional debido a su cultura. El país tiene una rica historia, de más de 5000 años, que atrae a millones de personas, incluidos estudiantes internacionales, que cada vez más eligen china para cursar sus estudios. Por otra parte, a medida que las comunicaciones mutuas entre China y el resto de los países se hacen más frecuentes y profundas, tanto la sociedad como los responsables de la educación superior se hacen más proclives a absorber ideas procedentes del exterior.

2.2. Políticas orientadas a la internacionalización de la Educación Superior en China

En los años pasados, distintos documentos gubernamentales han puesto de manifiesto la necesidad que tiene China de formar más personas con visión transcultural, capaces de conocer a fondo las normas internacionales y participar en asuntos internacionales (JIAN, 2011: 9). La educación superior precisamente es una esfera crítica para alcanzar esos objetivos, por lo que su internacionalización se ha convertido en un paso ineludible.

En concreto, el Ministerio de Educación ha desarrollado varios proyectos generales a nivel nacional, como el “*Plan de Acción para la Promoción de la Educación 2003-2007*” (MOE, 2004a) y el “*Programa Nacional de Reforma y Desarrollo Educativo a Medio y Largo Plazo (2010-2020)*” (MOE, 2010), proponiendo tanto ideas generales como acciones específicas para perfeccionar el nivel de internacionalización de la educación superior en China:

“La educación superior juega un papel substancial en formar personas capaces, avanzadas y especializadas, desarrollar la ciencia, la técnica y la cultura, y fomentar el proceso de modernización

[...] es necesario estimular a las universidades a abrir sus asignaturas al mundo, apoyar su participación en las organizaciones internacionales de cooperación académica, así como en los planes científicos internacionales, y también establecer bases compartidas de I+D con las instituciones educativas de nivel superior y de investigación científica del extranjero.” (MOE, 2010)

En términos de las políticas desarrolladas, desde el año 2003 el gobierno chino ha aprobado los “Reglamentos de la Cooperación Educativa Chino-Extranjera” (MOE, 2003) y la normativa de desarrollo de la “Aplicación de Reglamentos de la Cooperación Educativa Chino-Extranjera” (MOE, 2004b). Sintetizando los contenidos de estas normas, las políticas perfiladas se centran en cuatro aspectos:

- Políticas destinadas a facilitar que tanto estudiantes como profesores chinos estudien en el extranjero. Entre ellas, se pueden diferenciar los estudios en el extranjero patrocinados por el gobierno, los estudios en el extranjero de auto-pago y las acciones destinadas a facilitar que los profesores enseñen en el extranjero.
- Políticas para los estudiantes extranjeros que van a estudiar a China, incluyendo las de admisión, enseñanza, titulación, administración, becas del alumnado extranjero, etc.
- Políticas para los estudiantes que regresan del extranjero e introducción de capital humano de ultramar.
- Políticas de cooperación educativa chino-extranjera.

Además, es importante destacar que en el año 2007 el Consejo de Estado aprobó el “Esquema del Undécimo Plan de 5 Años de China para el Desarrollo Educativo Nacional”, en el que se propuso “fortalecer la cooperación y conversación internacional de la educación, y perfeccionar la apertura de la misma”. Además, se planteó el “impulso para la educación cooperativa chino-extranjera” como uno de los cuatro deberes más importantes del Esquema (MOE, s.f.c). El contenido de este Plan, junto a los Reglamentos citados, impulsa la tendencia de incremento continuo de las acciones de cooperación educativa chino-extranjera, lo que supone un paso muy importante para la internacionalización de la educación superior.

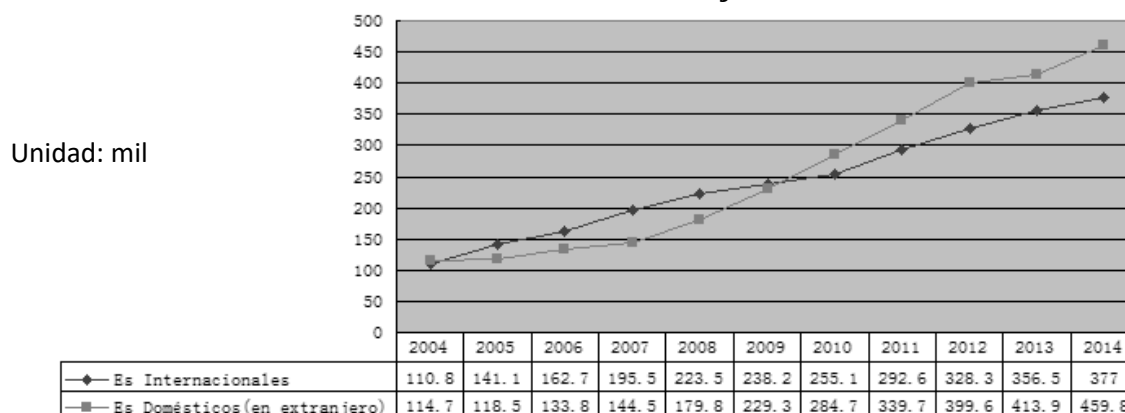
2.3. La situación actual del proceso de internacionalización de la educación superior en China

Con el fin de conocer el alcance que el proceso de internacionalización de la educación superior en China tiene en estos momentos, se presentan a continuación una serie de informaciones e indicadores relativos a la presencia de estudiantes internacionales en el país, al número de estudiantes de origen chino que estudian en el extranjero, al intercambio de profesorado y a la cooperación educativa chino-extranjera.

2.3.1. Estudiantes Internacionales de educación superior en China

En los últimos diez años, los estudiantes internacionales en China se han ampliado de 141.100 en 2005 hasta 377.000 en 2014, lo que supone un incremento del 267% (gráfico 1).

Gráfico 1. Estudiantes internacionales en China y estudiantes domésticos cursando estudios en el extranjero.



*Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de los años 2004-2014 del MOE

A causa de las influencias culturales y geopolíticas, la mayoría de dichos estudiantes proceden de los países asiáticos. En 2004, unos 85.000 estudiantes internacionales eran asiáticos, lo que constituía un 76,69% del total (MOE, 2005). Este número ha alcanzado los 225.490 en 2014, pero ha bajado en términos porcentuales hasta ocupar el 59,8% del total. Además, en los últimos años, el número de los estudiantes africanos y europeos ha experimentado un incremento mayor que el de los estudiantes de América y de Oceanía (MOE, 2015b). En 2004, los primeros 10 países de origen de los estudiantes que iban a China eran Corea, Japón, Estados Unidos, Vietnam, Indonesia, Tailandia, Rusia, Alemania, Francia y Nepal, por este orden (MOE, 2005). En 2014 estas cifras corresponden a Corea, Estados Unidos, Tailandia, Rusia, Japón, Indonesia, Vietnam, India, Kazajistán y Pakistán (MOE, 2015b). Corea es el país de origen de la mayor parte de los estudiantes internacionales que estudian en China.

Por lo que se refiere a la ubicación de estos estudiantes, en 2014 las 10 provincias o ciudades que recibieron más estudiantes internacionales eran Beijing, Shanghai, Tianjin, Jiangsu, Zhejiang, Guangdong, Liaoning, Shandong, Hubei y Heilongjiang. En un período largo, Beijing y Shanghai han sido las dos ciudades que recibieron más estudiantes internacionales en China. Aunque los porcentajes de estudiantes de las dos ciudades han disminuido un poco, se mantienen más o menos en torno al 40% (MOE, 2015b). Esta distribución indica que los estudiantes internacionales se centran en las zonas litorales y desarrolladas o en los centros culturales, políticos y económicos, siendo muy poco el

alumnado que acude a las zonas suroeste y noroeste del país, así como a otras provincias menos desarrolladas.

En relación con el tipo de estudios que cursan los estudiantes internacionales, las estadísticas del Ministerio de Educación indican que las carreras más populares son filología china, ciencia médica moderna y tradicional china, economía, administración e ingeniería. De ellas, los estudiantes de filología china agrupan al 60% del total. La Tabla 1 ilustra esta cuestión, si bien debido a las limitaciones de los datos aportados por el Ministerio, sólo se muestran los estadísticos desde 2003 hasta 2010.

Tabla 1. Carreras cursadas por los estudiantes internacionales en China

Carrera	2003	2006	2010
Filología China	75,99	70,59	62,53
Ciencia Médica Moderna	3,86	8,13	9,51
Ciencia Médica Tradicional China	5,38	4,38	4,14
Economía	3,98	4,49	6,36
Administración	1,99	3,66	5,63
Ingeniería	3,47	3,57	5,71

*Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas de los años 2003-2010 del MOE

2.3.2. Estudiantes chinos de educación superior en el extranjero

Estimulados por las políticas desarrolladas en los últimos años, cada vez más estudiantes chinos salen a estudiar al extranjero. Como muestra el gráfico 1, en el año 2004 un total de 114.700 estudiantes chinos estudiaban en el extranjero, cifra que en 2015 se ha incrementado a 523.700, lo que supone un aumento del 456% en una década (MOE, 2015a).

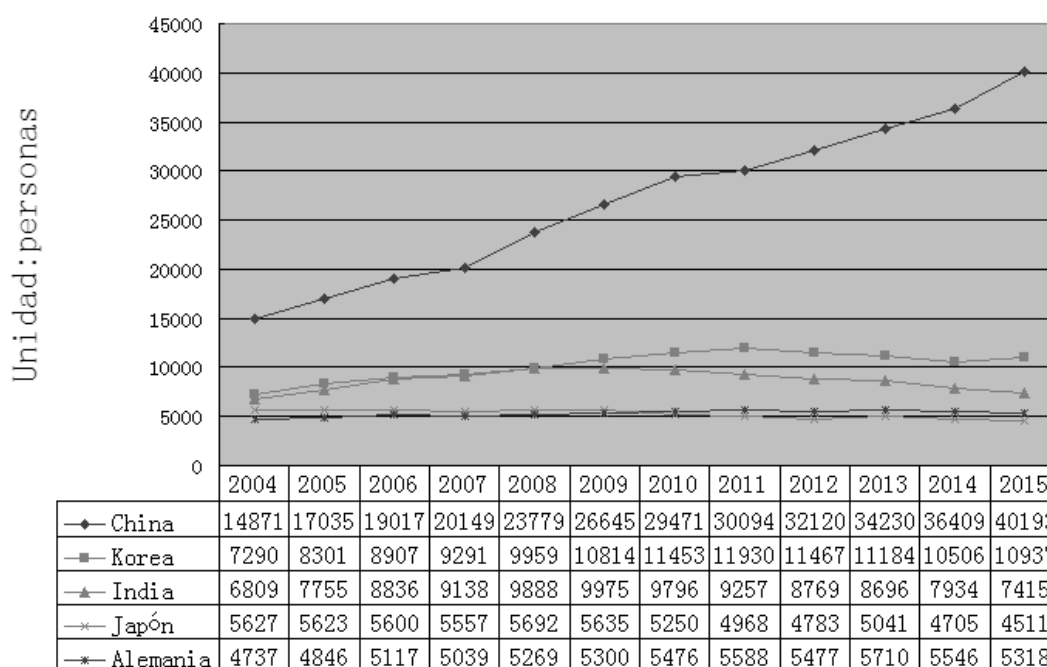
La mayoría de estos estudiantes estudian por su propia cuenta (90% del total). Los principales destinos de estudio son Estados Unidos, Inglaterra, Australia y Canadá, países tradicionalmente poderosos en el ámbito de la educación superior, con un amplio mercado educativo. Además, el inglés, lengua oficial de estos países, es el idioma que casi todos los estudiantes chinos han estudiado a lo largo de su escolaridad. Este crecimiento vertiginoso del alumnado chino saliendo al extranjero a estudiar hace de China el mayor y más importante país de origen de estudiantes para el mercado educativo mundial. De acuerdo con los datos proporcionados por el Proyecto Atlas, los estudiantes chinos forman la

principal parte de los estudiantes internacionales en Estados Unidos, Inglaterra, Australia, Canadá, Japón y Finlandia. Además, aunque no sean el grupo mayoritario, suponen una amplia proporción de los estudiantes internacionales en países como Alemania, Francia, España y Holanda (Institute of International Education, s.f.).

2.3.3. Internacionalización del Profesorado

En los últimos años, tanto el gobierno nacional como los locales han prestado una atención creciente a la atracción y la formación de personas con visión internacional, apoyando estas metas con políticas favorables y con financiación. Por esta razón, el intercambio internacional del profesorado chino es cada vez más frecuente. Tomando los Estados Unidos como ejemplo, durante el período de 2004 a 2015, los primeros cinco países que han emitido profesores a investigar y seguir estudios en Estados Unidos son China, India, Corea, Alemania y Japón, respectivamente. Además, mientras en los años mencionados la cantidad de profesorado en Estados Unidos procedente de Alemania e India se ha mantenido estable y la de Corea y Japón ha tenido una ligera tendencia de disminución, en el caso de China ha experimentado un crecimiento constante, pasando de 14.871 profesores en 2004 a 40.193 en 2014 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Profesorado extranjero cursando estudios en EEUU (2004-2015)



*Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas de los años de 2004-2015 del Institute of International Education (2015)

Por lo que se refiere a la atracción de profesorado extranjero al país, se han puesto en práctica diversas políticas favorables, como el “Programa de Reclutamiento de Expertos

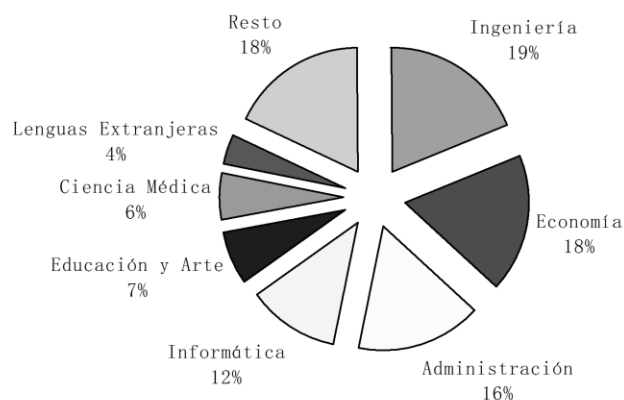
Globales”. Ello ha hecho que la cantidad de docentes extranjeros haya aumentado en la última década, siendo actualmente de 6.269 la cifra de profesores extranjeros de doctorado, 4.510 los de máster y 4.596 los de licenciatura (MOE, s.f.b).

2.3.4. Cooperación educativa chino-extranjera

La cooperación educativa chino-extranjera se concreta tanto en las acciones desarrolladas dentro del territorio chino como en las llevadas a cabo en el extranjero (LU, KANG y YAN, 2013: 75). En el primer caso, este tipo de educación superior posibilita a los estudiantes tener una experiencia internacional sin salir de su propio país (CHINESE-FOREIGN COOPERATION IN RUNNING SCHOOLS, s.f.). En 2003 existían 712 programas de cooperación educativa chino-extranjera en China, sirviendo a unas 100.000 personas (LI y WANG, 2009: 97). Según el Ministerio de Educación, en este momento hay unos 450.000 alumnos estudiando en las instituciones cooperativas chino-extranjeras y son más de 1.500.000 los graduados de estas instituciones. Hasta diciembre de 2015, los programas cooperativos aprobados por el ministerio ascienden a 894 (MOE, s.f.a).

La cooperación educativa en China se ha desarrollado fundamentalmente desde Inglaterra, Estados Unidos y Australia, que han establecido en el país centros universitarios. Además, debido a su posición geográfica, Rusia también ha establecido muchas instituciones y programas en China, si bien se centran sobre todo en la región noreste del país, especialmente en Heilongjiang, provincia limítrofe con el territorio ruso. En cuanto a las carreras ofertadas en territorio chino por las universidades extranjeras, su número es superior a 1.200, si bien las titulaciones de las áreas de ingeniería y economía agrupan el 40% de las mismas, seguidas por administración de empresas e informática, que suponen aproximadamente un 30% del total (Gráfico 3).

Gráfico 3. Distribución de carreras de la cooperación educativa chino-extranjera



*Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas del año 2014-2015 de MOE

Por lo que se refiere a la cooperación educativa de China en el extranjero, en el año 2003 unas 20 universidades chinas se establecieron en otros países, centrándose en Singapur, Malasia, Japón e Inglaterra, con carreras principalmente de filología china y medicina tradicional china (LI y LIU, 2008: 45). Las universidades chinas también han comenzado a salir al extranjero, siguiendo la tendencia de desarrollo de la educación superior en el mundo. Por ejemplo, la Universidad de Xiamen ha establecido su campus en Malasia y ha empezado a admitir nuevos alumnos desde el otoño de 2015 (FMPRC, 2016).

3. PROBLEMÁTICA DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHINA

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, se puede observar que en los años pasados el esfuerzo de China para avanzar en la internacionalización de la educación superior ha sido relevante. La colaboración y los intercambios educativos y culturales entre las instituciones domésticas e internacionales son cada día más frecuentes, gracias a las políticas gubernamentales y a los incentivos de intercambio internacional para el alumnado y el profesorado (HONG, 2013: 31). Desde la perspectiva del efecto práctico de estos esfuerzos, la comunicación y el contacto con diferentes culturas pueden contribuir a formar la visión y el pensamiento internacional del profesorado y del alumnado y a fomentar la comparación y la reflexión en perspectiva internacional (DU y SUN, 2012: 64-65). Sin embargo, el proceso de internacionalización de la educación superior en China no está exento de problemas, como tratará de ponerse de manifiesto a continuación.

3.1. Idea superficial de la internacionalización de la educación superior

Tras más de dos décadas de desarrollo, se puede decir que la internacionalización de la educación superior en China ha avanzado progresivamente hacia un planteamiento relativamente más profundo y adecuado para el país, evolucionando desde la pura imitación que se llevó a cabo en el pasado a posiciones más maduras. No obstante, este planteamiento se encuentra aún en un nivel bajo, dado que muchos investigadores, administradores, políticos, profesores y estudiantes no entienden este concepto con profundidad. Muchos de ellos solamente consideran la internacionalización como trabajar, investigar, estudiar con los extranjeros, sin considerar que el núcleo y la esencia de la internacionalización es la formación de personas con una alta capacidad de visión y conciencia de la internacionalización, la globalización y la problemática socio-cultural del planeta (VÁZQUEZ COVARRUBIAS, 2006: 93). En realidad, muchas instituciones tienen sus propios colegios internacionales u organizaciones administrativas para la internacionalización, pero en la práctica estos se limitan a admitir y a administrar a los estudiantes internacionales, sin una idea amplia sobre qué es internacionalización. La internacionalización de la educación superior no sólo significa admitir estudiantes internacionales, abrir unas clases transculturales, participar en las comunicaciones

académicas internacionales o estudios cooperativos, ni tampoco únicamente salir de su propio país a estudiar en el extranjero. La internacionalización necesita una transferencia amplia y profunda de ideas, la introducción de las experiencias de otros países y al mismo tiempo la difusión al mundo de la cultura y la educación superior china.

3.2. Disparidad entre regiones, instituciones y carreras

El desarrollo de la internacionalización de la educación superior en China presenta fuertes discrepancias en lo que se refiere a su situación regional, institucional y por tipo de estudios. Así, como se ha reflejado en el apartado anterior, hay una desigualdad muy significativa desde el punto de vista geográfico, dado que la gran mayoría de estudiantes internacionales se sitúa en las regiones costeras, fronterizas o las más desarrolladas económica y culturalmente, como Shanghai o Beijing, así como en las ciudades que actúan como centros de atracción en lo que se refiere a la cultura y la educación y que se caracterizan por disponer de una industria educativa avanzada, como por ejemplo Wuhan y Chengdu, capitales de la provincia Hubei y Sichuan respectivamente. En comparación con dichas regiones, las instituciones de las zonas de noroeste y suroeste del país reciben muchos menos estudiantes internacionales y los que acuden a ellas suelen ser los de los países vecinos, como Tailandia, Vietnam o Camboya, que tienen un nivel de formación inferior al de los estudiantes occidentales.

Por tipo de carreras, como se ha mencionado, unas pocas de ellas reciben a la mayoría de los estudiantes internacionales. Especialmente destaca a este respecto la carrera de filología china, que recibe a más del 60% de los estudiantes internacionales. Ello implica que otros estudios no resultan atractivos para los estudiantes de fuera, por lo que urge el desarrollo de la internacionalización de los mismos.

3.3. Problemas de la internacionalización en casa

En la actualidad, China “se encuentra entre los países con mayor incremento de estudiantes que cursan sus carreras en instituciones internacionales dentro de su propio país” (WANG, ALTYNBEKOVA y LIU, 2014: 60), lo que guarda una estrecha relación con la rapidez del desarrollo económico y la gran demanda de personas altamente cualificadas. La internacionalización de los estudiantes domésticos significa crear oportunidades para quienes no pueden estudiar en el extranjero y ofrece la experiencia de contactos multiculturales. Sin embargo, en el caso de China este tipo de internacionalización plantea diferentes problemas (JON, 2013; PARSONS, 2010; XU, 2015):

- Los estudiantes tienen un concepto transcultural muy superficial. Muchos de ellos consideran a los estudiantes internacionales como “los occidentales”, cuando, como se ha comentado anteriormente, en realidad prácticamente la mitad de estos

estudiantes no vienen de occidente, sino que proceden de países asiáticos. Además, por la falta de fluidez del idioma para comunicarse, muchos estudiantes domésticos pierden la oportunidad de mantener contactos transculturales.

- Falta de oportunidades de interacción con los estudiantes internacionales. Un gran número de alumnos internacionales recibe sus clases separado del alumnado chino, debido a que muchos de ellos van a China a estudiar solamente su idioma. Además, para facilitar la administración, los estudiantes internacionales viven separados de los estudiantes domésticos, lo que dificulta la potencial interacción entre ambos grupos.
- Discrepancias culturales. El contacto con la diversidad cultural es esencial para la internacionalización, pero la dificultad para abrirse a otras culturas es un obstáculo para los estudiantes chinos, que debe superarse para lograr una verdadera interacción con las personas procedentes de otros países.

3.4. Problemas derivados del “préstamo político” y de las “políticas reactivas”

El análisis del proceso de internacionalización de la educación superior en China permite observar que muchas instituciones y gobiernos locales, e incluso a veces el gobierno central, establecen políticas directamente extraídas de las llamadas experiencias de excelencia, en las cuales el modelo adoptado procede de países extranjeros, habitualmente occidentales. Si los países en desarrollo solamente reforman sus sistemas por “préstamo político” (RAFFE, 2011), existe el peligro de que la internacionalización “sea una pura versión moderna de imperialismo cultural orientando a la creación de una sociedad universal y occidental, al fin y al cabo” (SHARMA, 2012: 1). De hecho, como se ha alertado, “la educación occidental ya ha reemplazado en realidad las formas indígenas de educación en el mundo tras ese proceso de internacionalización” (ORR, 1999: 166).

Además de lo anterior, una característica de los países en desarrollo es que adoptan políticas de carácter reactivo, en gran medida como una respuesta pasiva a los desafíos de la globalización (ALTBACH, 2003: 119). A este respecto, la mayoría de los artículos, tesis o estudios desarrollados acerca de la internacionalización de la educación superior en China llevan por título expresiones como “desafíos” o “enfrentarse.” Este tipo de pensamiento, como “estímulo-reacción” influye en las políticas educativas y se refleja en las estrategias de recursos humanos, modificación de estructura, etc. La falta de iniciativa propia en la internacionalización de la educación superior significa no sólo que ésta está controlada por los países poderosos, sino que existe más dependencia que relación equilibrada entre distintas partes del mundo.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHINA

La educación superior en China se encuentra ya en la órbita de la globalización y la internacionalización, si bien los problemas detectados en el proceso seguido hasta el momento hacen necesaria una reflexión que oriente una reforma sistemática de cara al futuro. Esa reforma debe planificarse a largo plazo e implica una gran complejidad, ya que debe tener un planteamiento global, que abarque la totalidad de la realidad educativa, para no caer en la superficialidad. No obstante, partiendo de lo expuesto en las páginas anteriores, se perfilan a continuación algunas propuestas de cambio que deberían ser consideradas de cara al futuro en China para que el proceso de internacionalización redunde realmente en una mejora de la calidad de la educación en el país.

Sin lugar a dudas, el cambio más necesario en China es el que se deriva de una mejor y más profunda comprensión del proceso de internacionalización de la educación superior y de su alcance. Más allá de las políticas de “salir” y “traer” que se han llevado a cabo en el terreno económico en China (YUEH, 2012: 2, 10), en el ámbito educativo, y especialmente en la educación superior, son necesarias ideas abiertas. El concepto de educación de las instituciones superiores del país tiene que mezclarse con el mundo, especialmente en las universidades que aún tienen ideas atrasadas y adolecen de falta de innovación. Estas universidades deben abrirse al mundo y seguir con atención las tendencias de desarrollo de la educación superior en otros contextos. Además, deben utilizar los indicadores internacionales para evaluar los logros educativos en la internacionalización.

Junto a lo anterior, China necesita avanzar en la superación de las disparidades regionales en la internacionalización de la educación superior antes mencionadas que hacen que casi la mitad de los estudiantes extranjeros en el país se concentren en solo dos ciudades, Beijing y Shanghai. Sin duda, las razones que causan estas discrepancias son complejas y tienen que ver con el desarrollo económico, cultural y social de las distintas regiones del país. Sin embargo, “entre las zonas menos desarrolladas de China existen algunas, como Xinjiang, Guangxi o Yunnan, que han atraído a numerosos estudiantes internacionales, a pesar de su peor situación de partida” (GU, 2010: 4). Ello implica que el gobierno central y los gobiernos locales deben establecer políticas favorables al desarrollo de la internacionalización, como becas o fomento de intercambios y comunicaciones en las regiones menos desarrolladas, para que aumente la atracción de estudiantes internacionales hacia las mismas. Pero también es necesario que las instituciones de estas regiones lleven a cabo acciones para aprovechar en mayor medida sus propios recursos culturales y sociales y desarrollen currículos adaptados a las demandas de estos estudiantes. Los buenos resultados obtenidos hasta el momento por las políticas preferenciales para las zonas

mediterráneas subdesarrolladas llevadas a cabo por el gobierno (MOE, 2010), indican que es posible acelerar el proceso de internacionalización de la educación superior en estas regiones y reducir las desigualdades de carácter regional.

Por lo que se refiere a las discrepancias entre carreras, resulta previsible que el rápido desarrollo económico de China y su amplio mercado nacional hagan aumentar en el futuro la cantidad de alumnado extranjero interesado en cursar sus estudios en China. Ello producirá cambios en la situación actual, en la que, como se indicaba en la tabla 1, la mayoría de los estudiantes extranjeros acuden a cursar estudios de filología, “pero para ello se necesitan acciones destinadas al refuerzo de la internacionalización de nuevos tipos de estudios” (ZHAO, 2014: 22).

En relación con los estudiantes de educación superior de China, resulta evidente la necesidad de reforzar el aprendizaje de idiomas, especialmente el inglés. Los análisis realizados indican que los estudiantes chinos tienen ganas de comunicarse y contactar con los estudiantes internacionales, pero tienen como principal obstáculo el dominio de otro idioma (WANG, ALTYNBEKOVA y LIU, 2014: 64). Pero, además del idioma, es necesario reforzar el aprendizaje transcultural, con el fin de promover el respeto y entendimiento mutuo entre culturas. A este respecto, es esencial que las instituciones promuevan la interacción entre los estudiantes internacionales y los domésticos, favoreciendo su presencia conjunta en las mismas clases. Los entornos de aula ofrecen circunstancias muy favorables para la interacción social (OTTEN, 2000: 18) y permiten promover el intercambio de ideas y el desarrollo de capacidades transculturales.

No obstante, y sin olvidar los factores mencionados, lo fundamental en el proceso de internacionalización de la educación superior en China es que el país diseñe su propia estrategia sistemática de desarrollo, ya que las políticas reactivas a las que antes se ha hecho referencia no tienen validez para alcanzar la meta de fortalecer la educación superior. A la hora de crear esa estrategia en el país, es necesario considerar dos aspectos básicos. En primer lugar, el estatus en el que se sitúa la educación superior en China en relación a otros países y, en segundo lugar, las metas generales a las que se encamina el proceso de internacionalización de la educación superior.

Respecto al primer factor, es obvio que hoy en día, y a pesar del rápido desarrollo experimentado en los últimos años, la educación superior en China no se encuentra entre las mejores del mundo, ni puede posicionarse al nivel de países como Estados Unidos, Alemania o Japón. Así, de acuerdo con el *Academic Ranking of World Universities* (SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY, 2015) en el año 2015 ninguna de las universidades de China se encontraba entre las 100 primeras del mundo. Por su parte, otras clasificaciones también ampliamente conocidas, como los *World University Rankings* (TIMES HIGHER EDUCATION, 2016) y *QS World University Rankings*

(QUACQUARELLI SYMONDS, 2016) sitúan a la primera universidad china, la de Pekín, en torno al número 40 del *top* mundial. China sigue siendo una nación de influencia limitada en el sistema mundial del conocimiento, carente de poder de discurso en el proceso de internacionalización de la educación superior (ZHA, 2008). En parte, ello es debido a que comenzó más tarde que los demás países el proceso de modernización económica, política y cultural, por lo que no cuenta con un sistema universitario equiparable al de los países mejor posicionados en el mercado mundial de la educación superior.

Respecto a las metas a las que se dirige el desarrollo de la internacionalización, China no debe aspirar únicamente a convertirse en un país fuerte en la oferta y la demanda dentro del “mercado global” de la educación superior, adoptando modelos procedentes de otros entornos culturales, sino que debe considerar la contribución que este nivel de enseñanza deber suponer para el desarrollo futuro del país, más allá de su mero papel como bien de consumo.

El papel de China puede ser muy importante para otros países en desarrollo: su participación en la construcción de los estándares educativos internacionales resulta necesaria, con el fin de que la internacionalización de la educación superior en el futuro no sea favorable sólo para los países desarrollados, sino también para aquellos que están en vías de desarrollo. El proceso de internacionalización de la educación no puede convertirse “en un mecanismo destinado a occidentalizar el mundo entero, sino que debe tener en consideración las diferentes culturas y sociedades” (SHARMA, 2012: 4), utilizando distintas aproximaciones y formas de enseñanza. Sin abandonar lo que puede aprenderse sobre los logros conseguidos en los países que cuentan con una educación más avanzada, es necesario prestar atención a la propia cultura, a los propios conceptos y tradiciones educativas. Ello implica que, desde las políticas educativas, resulta imprescindible considerar la perspectiva local y nacional. Como indicó Altbach (2003), la educación superior del tercer mundo sólo tiene un camino de desarrollo, el camino endógeno, buscando un enfoque de desarrollo autónomo. Es necesario tener en cuenta que la internacionalización de la educación superior es un “arma de doble filo”, por lo que es muy importante mantener el equilibrio entre las necesidades nacionales y la tendencia internacional (ALTBACH, 2003: 121). A pesar de encontrarnos en un entorno internacionalizado, la educación superior sigue siendo una responsabilidad clave de cada uno de los países, que deben asegurarse que sus intereses nacionales son atendidos y garantizar su calidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMAD, S. (2012): Internationalization of Higher Education: A Tool for Sustainable Development, OIDA International Journal of Sustainable Development, 4, pp.79-90.

- ALTBACH, P. G. (2003): Knowledge and Education as International Commodities: The Collapse of the Common Good, *Jiangsu Higher Education*, 4, pp. 119-121.
- ALTBACH, P. G. (2007): Chinese Higher Education in an Open-Door Era, *International Educator* (<https://www.highbeam.com/doc/1P3-1308429811.html>), consultado el 10 de abril de 2016.
- CENTER FOR INTERNATIONALIZATION AND GLOBAL ENGAGEMENT (2012): Mapping Internationalization on U.S. Campuses: 2012 Edition (<http://www.acenet.edu/news-room/Documents/Mapping-Internationalization-on-US-Campuses-2012-full.pdf>), consultado el 1 de mayo de 2016.
- CHINESE-FOREIGN COOPERATION IN RUNNING SCHOOLS (2005): Situación de la Educación Cooperativa Chino-Extranjera desde la aplicación del esquema de implementación de planteamiento de educación (<http://www.crs.jsj.edu.cn/index.php/default/news/index/80>), consultado el 4 de abril de 2016.
- DE WIT, H. (2011): Globalisation and internationalisation of higher education, *RUSC: Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, 8, pp. 241-248.
- DU, Y. y SUN, L. (2012): On the Internationalization of Adult Higher Education and the PSB Academy in Singapore, *Journal of Hebei Normal University*, 14, pp. 61-66.
- FMPRC (Embassy of the People's Republic of China in Malaysia) (2016): Ambassador Huang Huikang attended the opening ceremony of the first batch of freshmen of Xiamen University Malaysia Campus (<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cemy/chn/sgxw/t1342497.htm>), consultado el 8 de abril de 2016.
- FARHAN, B. Y. (2012): The Impact of Globalization on Higher Education: Discussion and Critique (<http://ssrn.com/abstract=2139138>), consultado el 7 de abril de 2016.
- GU, J. (2010): An analysis of developmental differences of higher education internationalization in China, *Journal of Zhejiang Education Institute*, 6, pp. 1-6.
- HONG, L. (2013): On the Overseas Chinese Students in the Context of the Educational Globalization, *Journal of Hebei Normal University*, 15, pp. 29-33.
- INSTITUTE OF INTERNATIONAL EDUCATION (2015): "Top 25 Places of Origin of International Scholars, 2013/14 - 2014/15" Open Doors Report on International Educational Exchange (<http://www.iie.org/Research-and-Publications/Open-Doors/Data/International-Scholars/Leading-Places-of-Origin/2013-15>), consultado el 3 de abril de 2016.
- INSTITUTE OF INTERNATIONAL EDUCATION (s.f.): China's Students Overseas (<http://www.iie.org/Services/Project-Atlas/China/Chinas-Students-Overseas>), consultado el 3 de abril de 2016.
- IAU (INTERNATIONAL ASSOCIATION OF UNIVERSITIES) (2014): IAU 4th Global Survey (2014) Internationalization of Higher Education – Growing expectations, fundamental values (<http://www.iau-aiu.net/content/iau-global-surveys>), consultado el 18 de abril de 2016.
- JIAN, Y. (2011): Thoughts About the Actuality of Internationalization of Higher Education in China, *Guide of Sci-tech Magazine*, 2, pp. 9-20.
- JONES, E. y DE WIT, H. (2014): Globalized internationalization: Implications for Policy and Practice, *Institute of International Education IIE Networker Magazine*, pp. 28-29.

- KNIGHT, J. (2003): Updated definition of internationalization, *International Higher Education*, 33, pp. 2-3.
- LI, S. (2005): The Evaluation Index System of Internationalization of Universities, *Journal of South China Normal University (Social Science Edition)*, 6, pp. 113-116.
- LI, J. y LIU, Z. (2008): New Exploration on the Development Strategy of "Going Out" of Chinese-foreign Cooperation in Running Higher Education, *Educational Research*, 1, pp. 43-47.
- LI, S. y WANG, Z. (2009): Thirty Years' Transnational Education in China-Based on 11 Provinces and Municipalities, *Journal of South China Normal University (Social Science Edition)*, 2, pp.96-99.
- LU, G., KANG, H. y YAN, N. (2013): On the Current Situation, Problems and Development Countermeasures of Sino-Foreign Cooperative Education, *Research in Higher Education of Engineering*, 4, pp. 75-80.
- MOE (2003): Order No.372 of the State Council of the People's Republic of China (http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/gk_gbgg/moe_0/moe_9/moe_35/tnull_96.html), consultado el 20 de abril de 2016.
- MOE (2004a): Action Plan for the Revitalization of Education of 2003-2007 (http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/201003/t20100304_2488.html), consultado el 12 de marzo de 2016.
- MOE (2004b): Order No. 20 of the Ministry of Education of the People's Republic of China (http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/gk_gbgg/moe_0/moe_1/moe_162/tnull_2544.html), consultado el 20 de marzo de 2016.
- MOE (2005): 2004 Statistical Yearbook of the International Students in China (http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_850/201001/xxgk_77817.html), consultado el 20 de marzo de 2016.
- MOE (2010): Outline of the National Medium and Long Term Educational Reform and Development Plan (2010-2020) (http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201008/93704.html), consultado el 20 de marzo de 2016.
- MOE (2015a): Situación de los estudiantes doḿsticos estudiando en el extranjero (http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201603/t20160316_233837.html), consultado el 20 de marzo de 2016.
- MOE (2015b): Statistics of 2014 of the International Students in China (http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201503/t20150318_186395.html), consultado el 21 de marzo de 2016.
- MOE (s.f.a): Lista de Instituciones y Programas Cooperativos Chino/Extranjeros (<http://www.crs.jsj.edu.cn//index.php/default/approval/orglists/2>), consultado el 5 de abril de 2016.
- MOE (s.f.b): Number of Academic Qualifications of Full-time and Part-time Teachers in HEIs (Regular HEIs) (http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2014/2014_qg/201509/t20150909_206892.htm), consultado el 4 de abril de 2016.
- MOE (s.f.c): Outline of China's the Eleventh Five-Year Plan of the Development of National Education

- (http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/moe_1485/tnull_22875.html), consultado el 5 de abril de 2016.
- NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2015): National Data (<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0201&sj=2014>)), consultado el 2 de mayo de 2016.
- OECD (2004): *Internationalisation and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges* (París, OECD).
- ORR, D. W. (1999): Education for Globalisation, *The Ecologist*, 29, pp. 166-168.
- OTTEN, M. (2000): Impacts of Cultural Diversity at Home, *Internationalisation at Home: A Position Paper*, pp. 15-20.
- PARSONS, L. R. (2010): The effects of an internationalized university experience on domestic students in the United States and Australia, *Journal of Studies in International Education*, 14, pp. 313-334.
- QUACQUARELLI SYMONDS (2016): QS World University Rankings (<http://www.topuniversities.com/university-rankings>), consultado el 8 de septiembre de 2016.
- RAFFE, D. (2011): Policy borrowing or policy learning? How (not) to improve education systems, *CES Briefings*, 57, pp. 1-4.
- SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY (2015): Academic Ranking of World Universities (<http://www.shanghairanking.com/>), consultado el 8 de septiembre de 2016.
- SHARMA, N. K. (2012): Globalization Effect on Education and Culture: An Analysis (<http://ssrn.com/abstract=2069155>), consultado el 20 de abril de 2016.
- TEICHLER, U. (2004): The Changing Debate on Internationalisation of Higher Education, *Higher Education*, 48, pp. 5-26.
- TIMES HIGHER EDUCATION (2016): World University Rankings (<https://www.timeshighereducation.com/>), consultado el 8 de septiembre de 2016.
- VÁZQUEZ COVARRUBIAS, M. E. (2006): Internacionalización de la educación superior, *Revista Vasconcelos De Educación*, 2, pp. 88-93.
- WÄCHTER, B. (2003): An Introduction: Internationalization at Home in the Context, *Journal of Studies in International Education*, 7, pp. 5-11.
- WANG, F. y SONG, Z. (2003): The development course of the modern and contemporary higher education in China, *Journal of Shenyang Normal University (Social Science Edition)*, 27, pp. 46-48.
- WANG, H., ALTYNBEKOVA, D. y LIU, H. (2014): Mobility of International Students and Chinese Policy Choice in the Context of Globalization, *Journal of Xiamen University (Arts & Social Sciences)*, 2, pp. 149-156.
- WANG, L. y CHEN, C. (2007): Construction of Evaluation Index System of Internationalization of Higher Education, *Social Sciences in Hubei*, 1, pp. 177-180.
- XU, J. (2015): The impact of "Internationalization at home" project on the undergraduate students in a Chinese research university: A cross-cultural perspective, *Renmin University of China Educational Journal*, 3, pp. 143-157.
- YUEH, L. (2012): China's 'Going Out, Bringing In' Policy: the Geo-economics of China's rise, *IISS Geo-economics and Strategy Programme Seminar*, "A New Era of Geo-economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk", pp. 23-25,

- Marzo, 2012 (<http://www.iiss.org/en/events/geo-economics%20seminars/geo-economics%20seminars/archive/2012-4152/a-new-era-of-geo-economics-617d/chinas-going-out-bringing-in-policy-the-geo-economics-of-chinas-rise-a541>), consultado el 17 de mayo de 2016.
- ZHANG, Y. (2012): The Evaluation Index System of Internationalization of Universities, China Higher Education Evaluation, 1, pp. 13-18.
- ZHA, Q. (2008): La influencia extranjera en la educación superior de Japón y China: Un análisis comparativo. Revista de la Educación Superior, 145, pp. 125-135.
- ZHAO, P. (2014): Ideas on the Internationalization of China's Higher Education, China Education of Light Industry, 5, pp. 19-28.

PROFESIOGRAFÍA

Xinran Liao

Universidad Complutense de Madrid. **Datos de contacto:** Email: vermouh928@163.com

Inmaculada Egido Gálvez

Doctora en Pedagogía y Catedrática acreditada en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad Complutense de Madrid, donde desarrolla su labor docente en el ámbito de la Educación Comparada. **Datos de contacto:** Facultad de Educación. Universidad Complutense de Madrid. C/ Rector Royo Villanova s/n. 28040 Madrid. Telf.: 913946205. Email: miegido@ucm.es

Fecha de recepción: 24 de mayo de 2016.

Fecha de aceptación: 20 de septiembre de 2016.

NOVEDADES EDITORIALES

Book Reviews

LARSEN, M. (2014). *Pensamiento innovador en Educación Comparada. Homenaje a Robert Cowen*. Madrid: UNED. ISBN: 978-84-362-6744-0.

Hay una frase, un aforismo español, que dice “he oído hablar tan bien de ti, que creía que estabas muerto”. Sirva, de manera inequívoca, para presentar el libro cuya recensión está leyendo en este momento: el leitmotiv del mismo es homenajear en vida, lo que no resulta muy habitual, a un comparatista, Robert Cowen, un referente único en el panorama mundial que, además de dejar una huella imborrable en la trayectoria epistemológica de una ciencia tan joven y tan prolífica como es la Educación Comparada (para él, por cierto, “Educaciones Comparadas”, como bien rememora Manzón en el libro), no nos ha dejado indiferentes a los que, tras leerlo, nos consideramos seguidores incondicionales de un autor iconoclasta, creativo, evocador (famosas son sus metáforas, como la que utilizó en nuestro libro de Lecturas de Educación Comparada, relativa a la revisión de mitos en la modernidad tardía), prolífico hasta la extenuación, fruto de su investigación incansable, irónico, locuaz y todo lo anterior además complementado con un humor inexorablemente unido a su carácter British, inteligente y mordaz, además de cautivador, tal y como lo concibe Pereyra... Ameno, profundo y dialogante es como lo define García Garrido, por su parte.

Un comparatista (maestro, en palabras de Palomba) tan carismático como elocuente, merecía un libro como el que Marianne Larsen le ha regalado, y que la UNED ha tenido la generosidad, la inteligente generosidad de traducir para los/as lector/as en lengua castellana. Y es un regalo por varias razones, dos de las cuales esgrimiré a continuación: por un lado, por tratarse de una compilación, con todo lo que ello supone, de toda su obra a través de sus exégetas, autorías bien escogidas que le han acompañado en su trayectoria académica y vital, tan inextricablemente unidas: es el caso de Popkewitz, de Metha, de Beech o de la propia editora. Y, por otro, por recurrir a un formato muy original, consiguiendo que no sea un Festchrift al uso, desde el que radica, a mi juicio, la mayor virtud que presenta el libro. Pareciera que Larsen, discípula aventajada del homenajeado, hubiera captado a la perfección cómo orientar un libro así concebido dedicado a esta figura tan especial, de manera que los textos más académicos, a los que me he referido, son intercalados con otros que, sin abandonar un aire del establishment que la academia requiere, se refieren de manera más íntima y personal a Cowen en textos, a modo epistolar muchos de ellos, exquisitos todos ellos, como es el texto de José Luis García Garrido, con quien tantos momentos institucionales ha compartido, los de su esposa, Maria C M de Figureido-Cowen, que titula el suyo L’Homme et la Pensée o el cariñoso apelativo de “homenaje a un Zorro” que le regala Kazamías, recordando con ello a la metáfora que

diferencia al zorro del erizo y que tan útil ha sido en nuestro campo de investigación y estudio.

Alumno de Lauwerys, Holmes y King, “la historia de Cowen es una de movimiento, movilidades y posibilidades en el espacio y el tiempo”, tal y como reza magistralmente el texto de Larsen. A una prolífica carrera académica en el Institute of Education de la Universidad de Londres, jalonada además por haber sido profesor visitante en una multitud de universidades a lo largo del planeta, se une haber sido presidente de la CESE (Sociedad Europea de Educación Comparada), conferenciante incansable y autor de una prolífica lista de libros (destacando su presencia en los *International Handbook*), y artículos en diversos idiomas.

En sus trescientas páginas, en suma, el/la lector/a encontrará trazos de una prolífica trayectoria dedicada por completo a la Educación Comparada, disciplina desde la que Cowen ha dedicado investigaciones, desde teorías (su lectura del postmodernismo: *last past the post*, y su raigambre a la Educación Comparada), marcos epistemológicos (las transitologías para comprender la evolución acaecida en algunos países), conceptos interpretativos (su análisis sobre la linealidad en el tiempo y su insistencia en superar un espacio para él limitado como lo es el Estado-Nación, sobre las fracturas y las transferencias acaecidas de unos países a otros), el análisis crítico a su etiología, esto es, a sus causas y las consecuencias que acarrea (la reimaginación de los hechos), el planteamiento del episteme (leer lo global) y puesta en juicio muchas ocasiones a las unidades de investigación, adoptando en buena parte de los casos, además, ópticas transdisciplinarias para comprender mejor el fin de la disciplina: la Historia, la Sociología... han constituido algunos de sus muchos marcos desde los que poder interpretar los fenómenos sociopolíticos en clave comparada.

Preguntados a los autores por cuál creen, a su juicio, que ha de ser la hoja de ruta actual de la Educación comparada, dónde ha de ubicarse la teoría y cómo puede redefinirse y repensar los conceptos subsumidos en esta disciplina, Popkewitz, Lindarg y Rawolle, Rappleye, Manzón, Mehta, Carney, Sobe y Fischer, Beech, Shibata y la propia Larsen vuelven sobre los conceptos a través de los cuales Cowen leyó el mundo para apropiarse de ellos, reinterpretarlos y ofrecer claves para el futuro más inmediato, apelando, incluso, a la curiosidad, la creatividad y la imaginación en este campo, tal y como apostilla precisamente la última, de cara a los futuros retos que encara esta disciplina.

Acabo ya, y no puedo estar más de acuerdo con el texto de Hayhoe, “levantando la copa: un brindis por Robert Cowen”. Además, tuve el privilegio de asistir a sus clases de master de Educación Comparada, en el año 2001, y, recuerdo vivamente cómo a sus sesiones había que llevar vino y algo para acompañarlo. Para una, entonces, becaria de investigación con pocas competencias lingüísticas, todo un reto: asumir el mensaje de Bob,

como era llamado en los pequeños círculos, en un clima además distendido y dado a conversaciones y debates despachados con tono provocador a partir de preguntas brillantes, sencillas en su complejidad, que dilataban con mucho la hora establecida, sin importarnos a los y las entonces presentes. Con cierta nostalgia, no puedo sino acordarme de todo cuanto aprendí, brindando ahora virtualmente por esta pequeña joya que espero disfruten si quieren conocer a este genio del siglo XXI que sigue dando muestras de inequívoca vida. Sigamos disfrutando, así, con este libro, de la magia de Roberto, en palabras de María De Figueredo.

M^a Jesús Martínez Usarralde
Universitat de València (España)

MARTÍNEZ USARRALDE, M. J., VIANA, M. I. y VILLARROEL, C. (2015). *La Unesco. Educación en todos los sentidos*. Valencia: Tirant Humanidades. ISBN: 978-8-416-34949-4.

Con un interesante y vivencial prólogo de Francesc Pedró, las autoras de este libro nos presentan un análisis en profundidad de la UNESCO desde un planteamiento verdaderamente original: el desarrollo de los sentidos. Su lectura y su título nos recuerdan una publicación anterior de M^a Jesús Martínez: *Sentipensar el Sur*, con la que coincide en el enfoque experiencial del análisis, en la reflexión a partir de nuestra percepción sensorial y no solo de nuestro análisis cognitivo.

El libro se inicia con la historia de la Unesco, su nacimiento, su funcionamiento, los documentos que trabaja y publica, su financiación y su relación con la educación y el desarrollo. Es decir nos ofrecen la “foto fija” de la institución y de su contexto, desde su fundación hasta el momento actual, aquello que percibimos a golpe de vista, con el desarrollo de ese primer sentido que nos hace conocer, quizás más intelectualmente el contenido y la estructura de las instituciones.

A partir de aquí las autoras nos dicen que quieren hablar de educación y que son “optimistas”, - lo que no está nada mal como declaración de partida en una situación como la nuestra-, y partiendo de alguna anécdota como la de aquel mulato colombiano condenado a principios del XIX a 25 latigazos por saber leer y escribir, nos invitan a tantear, a tocar el corazón de los derechos humanos referidos a educación y la cultura que encontramos en los documentos de la ONU y de la UNESCO, al tiempo que nos presentan cuadros y relaciones donde observamos la situación de incumplimiento de esos mismos derechos en el mundo.

El tacto nos permite asimismo mostrarnos la potencia de la educación y su “buena influencia” en las habilidades para la vida, su fuerza dignificante para la persona en la línea freiriana del desarrollo educativo, su capacidad de generar empatía, su fuerza para constituir esos cuatro pilares que Delors nos describió en su búsqueda del tesoro que encierra la educación.

Con la creatividad que aportan los caligramas de Lucía Gorbálán, que ilustran cada uno de los capítulos y nos adelantan el sentido que vamos a desarrollar, el capítulo tercero del libro nos invita a “escuchar el pulso del mundo”, a descubrir diversas órdenes, diversos sentidos, diversas lógicas, a escuchar las “contracciones” de la Madre Tierra, y para ello nos presentan las políticas de Unesco, el ciclo de vida de sus programas y de sus estrategias, desgranándonos las respuestas de esta institución a la pregunta de por qué dar

importancia a un organismo como éste, especialmente en el terreno de la educación para todos en el que tan específicamente trabaja Unesco, así como en el terreno de sus misiones, sus sectores de actuación y sus marcos de acción.

Las autoras guardan el sentido del gusto para las conclusiones, desean saber con qué sabor nos quedamos al leer el libro, al conocer un organismo internacional cuyo último objetivo es conseguir el bienestar de las personas, trabajando los derechos humanos, el género, la educación, la salud,..., tanto desde el punto de vista de las políticas educativas como de los compromisos personales.

El sentido del olfato se guarda para atisbar la continuación de esta publicación, para saber detectar nuevas sendas documentales que nos permitan profundizar en esta temática, que nos permitan ir más allá, como nos recordaba Llach cantando el poema de Kavafis “i quan creieu que arribeu, sapigueu trobar noves sendes.” Esta idea de ir más allá, de profundizar en lo que acabamos de presentar, induce a las autoras a presentar en cada capítulo una serie de referencias documentales que permitan investigar más esas temáticas y así desfilan por el texto libros de Rosa Torres, Tomasevski, Galeano, Delors, Fairstein, Corea, Benedetti, Fe y Alegría, Duschatzky, Valderrama, Monclús, Sabán, Mayor Zaragoza y otros muchos.

Cuando creemos que el libro ha acabado, el texto nos reserva una buena sorpresa con la colaboración de Ximo Revert, Coordinador técnico de la Cátedra UNESCO de estudios para el desarrollo de la Universidad de Valencia que nos presenta el sexto sentido: el sentido común, ese que dicen que es el menos común de los sentidos. Y desde ahí, y apoyándose en iniciativas curiosas como la de la creación del Día de la Felicidad, por el estado de Bután, nos invita a enfocar nuestra mirada con otra óptica y a contemplarnos a nosotros mismos desde la base donde germina nuestra felicidad, lo que implica educarnos de nuevo en la confianza, que fuimos perdiendo, en el ser humano. Por eso recuerda que son ya muchas las voces que reclaman a UNESCO y otros organismos internacionales que en la nueva agenda de objetivos post-2015 aparezcan o reaparezcan ejes como la educación para todos, el respeto a las culturas, la educación inclusiva, pues la humanidad tiene derecho a recibir una educación para ser feliz.

Las autoras concluyen recordándonos cuál es el escenario actual que se plantea la UNESCO: para la etapa “post-2015” se centrará en 4 ejes, tratando de seguir buscando el norte en las políticas de acceso a la educación, en la calidad de los aprendizajes, en la ciudadanía mundial (sus competencias y posibilidades) y en la gobernanza y financiación de la educación, retomando su agenda educativa inconclusa”. Finalizan el texto tomando las palabras de Federico Mayor Zaragoza en 2010, “Si la UNESCO no existiera... habría que inventarla”

Es pues este un libro que nos invita descubrir la UNESCO, con otra mirada a encontrar nuevos retos y quizás, a aceptar nuevos compromisos, en nuestro trabajo como educadores y como investigadores.

Joan M^a Senent
Universitat de València (España)