

Políticas educativas na América Latina: para uma compreensão da globalização neoliberal¹

Educational policies in Latin America: for a comprehension of globalization neoliberal

Politiques éducatives en Amérique latine: vers une compréhension de la mondialisation néolibérale

César Tello²

Universidad Nacional de La Plata

Resumo: Neste artigo se caracteriza de modo geral as políticas educativas dos Governos Estatais Neoliberais (GEN) e a dos Governos Estatais Pós-Neoliberais (GEP) nas décadas de 1990 e 2000 na América Latina. Toma estes modos de governo como sobrepostos, dinâmicos e porosos em ambas as décadas. Para isso, analisa os modos de vinculações com os organismos internacionais de crédito (BM; BID), em particular por meio das *policy borrowing* e *policy learning*, o Enfoque das Políticas Basadas em Evidências e o papel dos analistas simbólicos. Estuda os períodos do neoliberalismo e o pós-neoliberalismo, e argumenta que as décadas destacadas produziram continuidades e transformações. Conclui que as políticas neoliberais ainda não conseguiram desmontar a estrutura do Estado.

Palavras-chave: Políticas educativas. Neoliberalismo. Pós-neoliberalismo.

Abstract: In this article is characterized from perspective general education policy development of the Neoliberal State Governments (GEN) and the State Governments postneoliberal (GEP) in the decades of 1990-2000s in Latin American. Taking these categories as overlapping and dynamic in both decades. For that it analyzed the forms linkages with international credit agencies (BW; BID), in particular through the policy borrowing and policy learning, the Approach Policies Based on Evidence and the role of symbolic analysts. Are analyzed for periods of neoliberalism and postneoliberalism, and it is argued that in the aforementioned decades are produced continuities and transformations. We conclude that neoliberal policies have not yet been able to dismantle the structure of the State.

Key words: Education policy. Neoliberalism. Postneoliberalism

Résumé: Dans cet article nous traitons sur les politiques éducatives des Gouvernements d'États Néo-libéraux (GEN) et des Gouvernements d'États Post néo-libéraux (GEP) dans les années 1990 et 2000 en Amérique Latine. Cet article considère ces modes de gouvernement comme chevauchantes, dynamiques et poreux dans les deux décennies. Il analyse les manières de créer des liens avec les organisations internationales de crédit (Banque mondiale, BID), surtout via le biais des « *policy borrowing* e *policy learning* », de l'approche politique fondée sur des évidences et du rôle des analystes symboliques. Il étudie les périodes du néo-libéralisme et du post néo-libéralisme, et il affirme que les décennies mises en avant ont produit

¹ Esta es una revisión del artículo publicado en Journal of Supranational Policies of Education n. 4

² Doctor en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata). Profesor en Ciencias de la Educación, UNLP. Magíster en Políticas y Administración de la Educación, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Investigador, UNTREF; y director de la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (Buenos Aires, Argentina). Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); ReLePe Institución académica, Buenos Aires, Argentina. *E-mail:* cesargeronomotello@yahoo.com.ar.

des continuités et des transformations. Pour conclure, les politiques néolibérales n'ont pas réussi à démanteler la structure de l'Etat.

Mot-clé: Politiques éducatives. Néolibéralisme Post-néolibéralisme

Recebido em: 22 de agosto de 2018

Aceito em: 27 de outubro de 2018.

Presentación

En este artículo describimos de modo panorámico cuáles fueron las principales características de los gobiernos estatales en las décadas de 1990 y la del 2000 en Latinoamérica, las líneas de continuidad y también sus transformaciones.

Para esto contextualizamos el período de análisis de las últimas décadas de políticas educativas marcadas por las presiones de organismos internacionales, nuevos formatos de Estado, cambios de gobiernos y reorientaciones en las políticas públicas.

Así, en este artículo analizamos el binomio neoliberalismo-posneoliberalismo para comprender el modo en que los gobiernos estatales se vinculan con los organismos internacionales (OI). Consecuentemente se busca analizar los virajes y derroteros de las políticas públicas en educación en la región, señalando de algún modo que existen continuidades y rupturas según la intensidad de la vinculación que establecen los gobiernos con los OI. Es decir, a modo de diagnóstico podríamos afirmar que se trata de una cuestión de grado de intensidad y no de ausencia de relaciones.

Estas continuidades y rupturas conformarían parte de una misma amalgama que constituye el proceso de políticas públicas en educación en Latinoamérica.

En este trabajo no adjetivaremos al Estado sino que nos referiremos a los Gobiernos Estatales Neoliberales (GEN) o Posneoliberales (GEP) asumiendo que es el gobierno, a través de las diversas relaciones que establece con los organismos internacionales, quien termina realizando definiciones claves en sus políticas públicas y, sin dudas, que va reconfigurando al Estado. Sin embargo, nuestra premisa es que la reconfiguración del Estado desde su surgimiento es contractualista-liberal y desde allí los gobiernos establecen modos de apropiación, adhesión, diálogo o rechazo con las políticas públicas en el escenario internacional. Establecen relaciones con diversos organismos de crédito, *think tanks* o comunidades de países, entre otros. En este eje desarrollamos el primer apartado del artículo: *Modos de vinculaciones gubernamentales entre organismos internacionales y gobiernos estatales que*

nos permite analizar las variaciones de los gobiernos en el *binomio neoliberalismo-posneoliberalismo en Latinoamérica* para describir los procesos políticos gubernamentales en el período de análisis, luego, planteamos las *consideraciones finales* de este trabajo.

Modos de vinculaciones entre gobiernos estatales y organismos internacionales

Existen múltiples modos que se emplean para conceptualizar la relación que se establece entre los gobiernos, las políticas públicas y el escenario internacional en educación. Debemos considerar que no asumimos la perspectiva de la “implementación” de políticas sean estas neoliberales, socialistas u otras. Sino que consideramos el proceso político a modo de *swarming* (TELLO, 2015), donde intervienen diversos actores, relaciones, alianzas y procesos que se llevan a cabo en diferentes niveles de la esfera burocrático-estatal, y se cristalizan y adjetivan en las formas en las que se despliegan las políticas públicas en educación desde los propios gobiernos.

En este sentido uno de los modelos relevantes es el que plantea Steiner-Khamsi (2004) centrado en dos procesos políticos-económicos: *policy borrowing* y *policy learning* como las formas más empleadas de las relaciones políticas en educación, que se basaron fundamentalmente en los préstamos económicos y el aprendizaje de medidas políticas.

Así Steiner-Khamsi (2004) explica que estos procesos económicos se despliegan a modo de transferencia de políticas donde los países que requieren de financiamiento las asumen como un modo de ‘aprender’ de los que ‘más saben’ sobre políticas educativas. Este proceso, en Latinoamérica, no se da en la relación país-país sino país-organismos de crédito, país-*think tanks* o país-comunidad de países.

Algunos analistas, tomando este modelo de un modo simplista, plantean que los gobiernos para recibir financiamiento, por ejemplo, de los organismos de crédito (Banco Mundial³, Banco Interamericano del Desarrollo⁴, Fondo Monetario Internacional) siguen una serie de pasos en el proceso político de “implementación” de políticas públicas en educación.

Ahora bien, esto es mucho más complejo. En primer lugar es clave considerar que esta dinámica para recibir fondos no es a ‘ojos cerrados’. Sucede generalmente que este proceso se da a través de los actores mediadores del gobierno estatal que recibe financiamiento. Los

³ Sitio web del Banco Mundial. Sección Países: <http://www.bancomundial.org/es/country>

⁴ Sitio web del Banco Interamericano del Desarrollo. Sección Préstamos: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/prestamos,6029.html>

mediadores, en sus diversos roles: funcionarios, asesores y representantes gubernamentales, en ocasiones están convencidos de que ‘esas’ son las políticas que se deben implementar. Esas, precisamente, que se plantean en la relación con los organismos de crédito o comunidades de países, por caso para Latinoamérica la Comunidad Europea o la OCDE. Por esta razón argüimos que el desarrollo de las políticas educativas en Latinoamérica con un fuerte talante neoliberal no es intercambio de crédito por aplicación de políticas. No es un proceso comercial donde unos venden ‘financiamiento’ y otros compran ‘políticas’.

En esta línea de análisis es necesario señalar que de este proceso han participado y participan destacados investigadores en educación, con importantes trayectorias académicas que se convirtieron en referentes y traductores de las políticas neoliberales en sus países. Sin dudas que aquí los estamos nombrado desde nuestra posición. Pero estos referentes de Argentina, Chile, Perú, Colombia, Brasil, México estaban -y algunos aún lo están- convencidos que la propuesta de políticas públicas en educación que se presentaba en el escenario internacional a través de los organismos de crédito debía llevarse a cabo en sus propios países. Así, se observa otro componente clave en este proceso: la fundamentación teórica y científica para ‘aprender’ e ‘implementar’ las políticas. En este sentido Dolowitz y Marsh (1996) plantean que las ‘ideologías’ y/o ‘justificaciones’ son un componente clave en el proceso de transferencia de políticas.

En este modelo se produce una “transferencia” de políticas donde los diversos actores intervinientes (desde gestores, asesores e investigadores) asumen que son ‘las mejores políticas’ para poner en marcha en sus países y que, además, están acompañadas de financiamiento. Esto último se convierte en un plus muy considerable para tener en cuenta. Este proceso se da a través de diversos componentes que, como hemos señalado, generan ideologías y justificaciones. En términos de Stone (2003, p. 4) existe un proceso de “penetración e inductividad externa”.

En este sentido no compartimos la idea que los países en Latinoamérica ‘intercambiaron’ transferencias de políticas por financiamiento. Los gobiernos estatales y los agentes gubernamentales de la política pública están convencidos de esas políticas y si además obtienen financiamiento seguramente estarán ‘doblemente’ agradecidos y no doblegados por intercambiar políticas por subsidios como interpretan algunos analistas, es desde allí que caracterizamos a los Gobiernos Estatales Neoliberales.

Ahora bien, no podemos dejar de señalar que, como explica Bonal (2002), el empleo de los préstamos de financiamiento se convierte en un proceso cíclico que genera endeudamiento,

y que se termina constituyendo para las políticas públicas en educación en mecanismos condicionantes, que se pueden traducir en formas de gobernabilidad y que en algunos países llegan a restringir las decisiones políticas de los gobiernos estatales en el futuro y ahora sí, podemos afirmar, terminan doblegando a los gobiernos. Sin embargo, la decisión inicial, como hemos esgrimido, no es la búsqueda de financiamiento *per se*, aunque después los GEN no puedan salir del desendeudamiento con los organismos de crédito. Se podría argüir que el endeudamiento en Latinoamérica comienza a mediados de la década de 1960 y crece agudamente en 1990, sin embargo en estos inicios se debe buscar la preocupación de los países de la región por situarse en el escenario internacional educativo. Lo cual, no quita responsabilidad a los actores e investigadores que tomaron estas decisiones iniciales o las acompañaron.

En este sentido, debemos considerar la advertencia de Dolowitz y Marsh (2000) cuando plantean que la transferencia de políticas pueden ser voluntarias o coactivas, o una combinación de ambas. Y nosotros argüimos que en el proceso del *swarming* se manifiestan según los actores y las etapas del proceso político en Latinoamérica los tres momentos: transferencia voluntaria, por coacción y en determinadas etapas y con algunos actores una combinación de ambas.

En este sentido se debe considerar, en la perspectiva de transferencia voluntaria la instalación del Enfoque de la Política Basada en la Evidencia (EPBE) surgida en la década de 1990 en Inglaterra como un supuesto modo de mejorar y optimizar la toma de decisiones. Y aunque en Latinoamérica no impactó como modelo analítico o política pública, sí lo hizo en su construcción subjetiva y de ese modo funcionarios de gobiernos estatales e investigadores se convirtieron en mediadores y “traductores” de la agenda internacional, de “aquello que funciona” (GOUGH, 2007, p. 67). Este enfoque incorpora en la década de 1990 el discurso de la eficacia “con la creencia de que sería posible identificar características propias de las escuelas más eficaces, para, entonces, aplicarlas en todas las escuelas como una nueva política para la educación” (SANTOS FERREIRA, 2009, p.127).

Otro de los componentes que asumieron los GEN se relaciona con la redefinición de la soberanía en el contexto de la globalización. Existiría pues, una toma de decisiones transgubernamental que se manifestaría, por ejemplo, en la homogeneidad de la agenda educativa de la región.

En este sentido, Roger Dale plantea la categoría de “Agenda Globalmente Estructurada para la Educación” (AGEE), que surge de dos ideas centrales: ideología

dominante (DALE, 1994) y cambio educativo (DALE, 1989) argumentando que si la dominación hegemónica “fuera simplemente el resultado de la manipulación específica de una especie de formación manifiesta” (DALE, ESLAND Y MACDONALD, 1973, p. 3) sería mucho fácil ejercer la dominación. Es decir, si el intercambio fuese financiamiento por implementación de políticas, la dominación mundial de los organismos internacionales de crédito hubiese sido un éxito en Latinoamérica. Y, nosotros creemos que no lo fue.

Para Roger Dale esto es mucho más complejo y manifiesta que las instituciones del Estado y los gobiernos son modelados por una ideología dominante a modo de mutua imbricación. Es decir, ser parte de la Agenda se convierte en una necesidad política de los GEN donde redefinen su soberanía y generan el espacio para las decisiones transgubernamentales en políticas públicas en educación. En cierta forma, porque –aunque de un modo periférico– participan de la Agenda, o quieren participar de ella. Stone (2003) se refiere a este proceso como políticas de convergencia. Es decir, el proceso se da por la necesidad de ser nombrado e incluido en la agenda “de los problemas compartidos a nivel internacional” (STONE, 2003, p. 5).

En este sentido su vinculación con el aparato y el sistema educativo es consecuentemente demostrable, “debe” ser demostrable que las políticas educativas son “[...] interpretaciones de versiones o guiones que son informados por, y reciben su legitimación ideológica, de valores y de cultura a nivel mundial” (DALE, 1994, p. 139). Estableciendo en este análisis la categoría de hegemonía que no consiste en que el GEN gane en aprobación respecto a sus relaciones internacionales sino “Más bien, lo que parece estar en la mira es la prevención del rechazo, la oposición o las alternativas al status quo” (DALE, 1982, p. 157). Esto se puede observar en nuestra región a través de las miradas eurocéntricas de los sistemas educativos. Particularmente a través de sistemas de evaluación que promueven la OCDE como PISA y en menor medida aunque de aplicación en algunos países de Latinoamérica las que promueve la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* como PIRLS y TIMSS.

Para Dale la mayor parte de los efectos de la globalización sobre la educación son de naturaleza indirecta, es decir, no se derivan directamente de la aplicación de determinadas políticas o programas educativos, sino que son consecuencia de las transformaciones socioeconómicas experimentadas bajo el contexto de globalización. Así la AGEE, se constituye como categoría analítica para la globalización de políticas educativas que devela el

conjunto de dispositivos políticos, económicos y socioculturales que organizan la socioeconomía global.

Finalmente y como hacíamos mención anteriormente, juegan un rol clave aquellos que asumieron la función de mediadores y traductores de política. Nos referimos a los analistas simbólicos. Esta categoría fue generada en el marco político del neoliberalismo de Robert Reich –ministro de trabajo durante la presidencia de Bill Clinton- en su obra *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI* del año 1992. Allí explica que, en la nueva economía mundial, es necesario realizar una transformación de los trabajadores que quieran competir en el mercado, dado que hasta los puestos más importantes de las organizaciones más prestigiosas pueden ser reemplazados rápidamente cuando sus rutinas sean fácilmente emulables. La única ventaja competitiva, explica el autor, “estriba en la habilidad para identificar, intermediar y resolver problemas...” (p. 182). Y, desde esta perspectiva, plantea

Los analistas simbólicos generalmente trabajan en equipo, compartiendo problemas y soluciones en forma grupal. Los analistas simbólicos también pasan gran parte de su tiempo comunicando ideas -a través de disertaciones, informes, proyectos, memorandos, planes- y luego tratan de lograr un consenso para seguir adelante con el plan (REICH, 1992, p. 191).

En este marco, es el investigador en educación José Joaquín Brunner de Chile, quien, a partir de sus trabajos (BRUNNER, 1993 y BRUNNER y SUNKEL, 1993), instala en el debate latinoamericano el concepto de analista simbólico para caracterizar los cambios en el rol de los académicos, particularmente en el campo educativo en términos de traductores de políticas. Retoma las ideas de Reich de la obra mencionada, lanzando esta categoría en América Latina para los intelectuales en educación y definiéndola como un conjunto de actividades que tienen que ver con “la identificación, la solución y el arbitraje de problemas mediante la manipulación de conocimientos” (BRUNNER, 1993, p. 9) y que de algún modo se vincula al EPBE.

En este sentido, Brunner (1993, p.22) afirma que:

El viejo esquema triangular de producción, difusión y utilización da paso ahora a un sistema que se asemeja cada vez más a un contexto de mercado dentro del cual se organizan los servicios desarrollados por los analistas simbólicos. Dicho mercado, si puede usarse este lenguaje, valoriza el servicio final más que el conocimiento ideal involucrado en las complejas y sutiles actividades de identificación, solución y arbitraje de problemas.

En este sentido podríamos señalar que en los analistas simbólicos confluyen el Enfoque de las Políticas Basadas en la Evidencia, el *policy borrowing* y *policy learning*, como así también

se convirtieron en aquellos interesados en estar y pertenecer a la agenda internacional que, en términos de Dale denominamos Agenda Globalmente Estructurada para la Educación.

Como hemos señalado, en la diversidad regional de Latinoamérica los países tuvieron distintas “intensidades” en sus relaciones con los organismos de crédito y por tanto diversos modos de gestionar el Estado -como planteamos en el siguiente apartado-, en algunos países y al asumir nuevos gobiernos se produjeron algunos cambios que les permitieron convertirse en Gobiernos Estatales Posneoliberales (GEP).

Hasta aquí hemos desarrollado el *swarming* de los componentes analíticos clave, y los procedimientos políticos que intervienen en el proceso que en Latinoamérica confluyen en los GEN.

El rol de los gobiernos estatales en las políticas públicas de educación: el binomio neoliberalismo-posneoliberalismo en Latinoamérica

Durante la década de 1990 en Latinoamérica se produce el proceso de desmembramiento y reestructuración de las políticas de gobierno con sus características de racionalización del gasto público, de descentralización administrativa y traslado de las responsabilidades de la educación hacia los niveles provinciales, estatales y municipales, junto con una serie de reformas orientadas a desregular el trabajo, la producción y el mercado bajo una orientación privatista, estableciendo profundos cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales de los países de la región (BONAL, 2002). Generándose un proceso de reestructuración de las economías nacionales (CARNOY, 1999) y llevando a la exclusión a los menos favorecidos (SVAMPA, 2005). Así, el escenario de la globalización neoliberal (SOUZA DOS SANTOS, 2004) de la década de 1990 tiene amplias consecuencias en la transformación del escenario educativo y la exclusión socio-educativa, produciéndose aquello que Tiramonti (2004, p. 35) ha denominado fragmentación educativa, que a diferencia de la segmentación es un espacio caracterizado por las rupturas “y la imposibilidad de pase de un fragmento a otro”.

El papel de los organismos internacionales de crédito es clave a la hora de conceptualizar la forma en que se constituyen las agendas de políticas de la globalización neoliberal por las razones esgrimidas en el apartado anterior. Se genera una nueva ortodoxia en términos de políticas educativas (BALL, 2001) dado que la modernización de la educación, identificada con la privatización y la disminución en términos de reformulación del rol de los gobiernos ocupa un lugar central durante este período (BALL, 1998; LINGARD, 2000; MIÑANA BLASCO,

2003), así agencias como el BM y el BID enfatizaron en sus recomendaciones de política educativa participar de la nueva “economía del conocimiento” (OZGA, et. al. 2006). Otra línea se ha desarrollado con organismos internacionales como la CEPAL y UNESCO que también son claves al momento de caracterizar la década de 1990, sin asumir una postura claramente neoliberal impulsaron las reformas en trayectorias que no emergían de una perspectiva economicista (GOROSTIAGA y TELLO 2011), instalando de algún modo un discurso alternativo -aunque no opuesto- al discurso reformista de los bancos.

Las relaciones establecidas entre los gobiernos estatales y los organismos de crédito se cristalizaron a través de préstamos financieros que –como hemos visto en el apartado anterior- se desplegaron en un proceso político de *swarming*. En una investigación reciente (TELLO, 2014) señalábamos esa cristalización a través de los convenios crediticios que indicamos en la Tabla 1.

Tabla 1: convenios crediticios en educación con países de la región. Década de 1990

País	Convenios con BM década de 1990-1999	Convenios con BID década de 1990-1999
Argentina	67	195
Brasil	88	236
Chile	17	108
México	64	104
Colombia	33	242
Perú	25	208
Uruguay	12	133
Bolivia	45	265
Venezuela	27	159

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, siguiendo las reflexiones de algunos pensadores latinoamericanos (GARCÍA DELGADO y NOSETTO 2006; SADER 2008; CECENÑA 2009, entre otros) es necesario considerar que desde principios de la década de 2000 estaríamos frente a una explosión de la burbuja neoliberal, que varios autores denominan posneoliberalismo, sin embargo, como afirma Pulido Chavez (2010, p.2), “posneoliberalismo” no ha significado ni significa “poscapitalismo”.

A principios de la década del 2000 se observan cambios en las orientaciones políticas de algunos de los gobiernos de la región, ciertas políticas parecen reorientarse hacia una regulación más directa por parte de los estados y un discurso que intenta confrontar con los que se desplegaron en la década de 1990.

Sader (2008, p. 17) realiza una distinción en tanto continuidades y rupturas del neoliberalismo explicando que los gobiernos progresistas de la región se están valiendo del Estado "para regular la economía, para inducir el crecimiento económico, para desarrollar políticas sociales, entre otras funciones". Mientras los gobiernos de derecha que privilegian el modelo neoliberal continúan disminuyendo el rol del Estado, dejando grandes espacios para el ingreso del mercado. En este sentido, Pulido Chavez (2010) realiza una clara distinción entre los países en términos de políticas educativas en el período de análisis, los países de continuidades neoliberales: México, Perú, Chile, Costa Rica, Colombia, entre otros; los de concertación: Argentina, Brasil, Guatemala, Uruguay y Paraguay; y los de ruptura neoliberal: Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Existe una serie de políticas de integración regional que cambian el panorama del neoliberalismo de la década de 1990 tales como la UNASUR, MERCOSUR y el proyecto del Banco del Sur o el gasoducto continental (SADER 2008).

En este nuevo contexto, que Torres (2008) denomina "después de la tormenta neoliberal", se encuentran algunas reflexiones en el desarrollo de políticas educativas de algunos gobiernos en Latinoamérica. Para Sverdlick (2009) estamos participando de una etapa posneoliberal, en la cual se pueden observar indicios claros y también confusos, continuidades y rupturas del agotamiento del modelo neoliberal y explica que esto se puede observar en los "cambios que se plasman en nuevas leyes, en políticas y en programas de intervención; declaraciones internacionales, regionales, nacionales y locales" (p. 4). Estamos frente a un nuevo escenario que, como explica López (2007), permite que algunos discursos como la universalización de la educación, la construcción y participación política, que también estuvieron presentes en la década de 1990 se encuentren en los debates actuales desde otra perspectiva en los diversos actores políticos, particularmente con mayor énfasis en el enfoque de derecho a la educación en oposición a los mandatos economicistas de la educación como servicio de la década neoliberal.

Ahora bien, como señala Bentancur (2010), se requiere de cierta cautela en el análisis de políticas educativas entre los dos períodos señalados. Dado que de uno de ellos (el neoliberal) podemos analizar políticas y programas implementados que, según nuestra

perspectiva tiene su máxima expresión en la década de 1990 pero cuyo proceso se inició en la década de 1960 con la implementación de políticas desarrollistas en Latinoamérica, mientras que en el otro período (el posneoliberal) solo se poseen marcos generales de acción muy recientes.

Tal es el caso de las nuevas leyes de educaciónⁱ, las cuales por definición “determinan aspectos organizativos, asumen principios orientadores y expresan objetivos y estrategias reputados como deseables pero de incierta materialización, por corresponder al futuro” (BENTANCUR, 2010, p. 15). En este sentido, debemos considerar que la ley no se corresponde con la implementación, así John (1998) explica que la implementación es un término para describir las etapas pos-legislativas de la toma de decisiones. Con esto decimos, las políticas públicas pueden surgir en un sentido legal y formal, pero esto no asegura que serán efectivamente ejecutadas (GRINDLE, 2009) en el proceso del *swarming*.

Ahora bien, en este binomio de neoliberalismo-posneoliberalismo debemos considerar en términos de Arditi (2009) que, en la década del 2000 sin dudas “las cosas cambiaron”; según el autor ha habido un giro a la izquierda en la política latinoamericana aunque sólo sea porque el paisaje estuvo integrado por Hugo Chávez, Evo Morales, Nestor Kirchner y Cristina Fernández, Jose Mujica, Lula da Silva y Dilma Ruseff, Daniel Ortega, Rafael Correa, Fernando Lugo y Mauricio Funes en lugar de Alberto Fujimori, Carlos Menem, Carlos Andrés Pérez o Gonzalo Sánchez Lozada.

El paradigma de gobiernos con líderes y discursos de alto compromiso social y contra neoliberales fueron las características en países como Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela, Ecuador y Bolivia en esta última década. Desde lo simbólico: gobiernos contraneoliberales. Desde lo material y las políticas públicas es mucho más difícil de elucidar.

Tomando los datos de la investigación señalada anteriormente (TELLO, 2014) se puede observar que los países no dejaron de realizar convenios sobre cuestiones educativas con los organismos internacionales como se indica en la Tabla 2.

Tabla 2: convenios crediticios en educación con países de la región. Década del 2000

País	Convenios con BM década de 2000-2010	Convenios con BID década de 2000-2010
Argentina	69	204
Brasil	153	453
Chile	20	195
México	93	277

Colombia	72	311
Perú	59	331
Uruguay	27	169
Bolivia	29	174
Venezuela	3	54

Fuente: Elaboración propia

En este sentido Arditi (2009) se pregunta en el título de un artículo de su autoría “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política posneoliberal?” Entender el alcance de las nuevas formas de capitalismo latinoamericano constituye uno de los retos teórico-metodológicos más importantes que enfrenta el pensamiento crítico y las ciencias sociales latinoamericanas en la actualidad. Si bien, en términos de Anderson (2010) nuestra región es considerada por varios analistas como “la única parte del mundo donde el capitalismo continúa siendo impugnado” (p. 34), no es menos cierto también que el capitalismo latinoamericano continua demostrando una enorme capacidad de transformación y de solvencia política y cultural. ¿En qué consiste esa transformación del estado capitalista? ¿A ese proceso denominaremos posneoliberalismo? Es necesario comprender como plantean Thwaites Rey y Ouviaña (2012) que en Latinoamérica se debe asumir la noción de “que el Estado entraña una dimensión contradictoria, en contraposición a aquellas concepciones que lo definen como una expresión monolítica del poder de la clase dominante” (2012, p. 53) ya que analizando las Tabla 1 y 2 en términos de los convenios firmados en educación se puede observar la ponderación que señalamos en la Tabla 3.

Tabla 3: relación de convenios crediticios en educación con países de la región. Década de 1990 y 2000

País	Cantidad de convenios firmados en educación con el BM durante la década del 2000 en relación a la década de 1990	Cantidad de convenios firmados en educación con el BID durante la década del 2000 en relación a la década de 1990
Argentina	+2	+9
Brasil	+65	+217
Chile	+3	+87
México	+24	+173
Colombia	+39	+69

Perú	+34	+123
Uruguay	+15	+36
Bolivia	-16	-91
Venezuela	-24	-105

Fuente: elaboración propia

Para Thwaites Rey y Ouviaña (2012) el período iniciado en la década del 2000 en Latinoamérica posee como característica que “la hegemonía del capital global no ha prescindido de las instancias estatales nacionales para su afianzamiento y que, además, estas constituyen el espacio central donde se dirimen las luchas sustantivas por el rumbo social” (2012, p. 55). Es decir, en términos de Lendvai y Stubbs (2012) se pueden estar produciendo las mismas vinculaciones y no muchas transformaciones en términos de la configuración estatal en relación a la década de 1990, la diferencia podría radicar en cómo se producen las “traducciones” en términos de políticas públicas.

De todos modos, no podemos obviar que las traducciones son transformadoras en relación a la década de 1990. Es decir, gobiernos de países de ruptura neoliberal o de concertación han desarrollado políticas públicas de inclusión, convocaron a la sociedad civil a desarrollar otra cultura política con inclusión democrática, participación y atención a los sectores vulnerables. Sin embargo, como se observa en la Tabla 3 sin prescindir de la relación con los organismos de crédito como el BM y el BID.

Gudynas (2012, p. 142) plantea que el Estado en Latinoamérica y en la coyuntura actual “necesariamente implica que el progresismo acepta el capitalismo y que considera que sus impactos negativos pueden ser rectificadas o amortiguados”. Entendiendo que la nueva izquierda latinoamericana confronta con el capitalismo salvaje. Con otras traducciones, y si despliega políticas para los sectores vulnerables podría convertirse en capitalismo benevolente. Por ejemplo, Mujica sostenía durante su mandato presidencial que no se puede discutir si captar o no la inversión extranjera, sino que lo único debatible es cómo utilizar las ganancias que esta puede dejarle al país. (GUDYNAS, 2012). Ahora bien, Thwaites Rey (2011) señala que existió un regreso a los estados dentro del capitalismo posneoliberal dado que las crisis financieras de la década del 2000 mostraron la necesidad de la conducción política del sistema capitalista mundial, y esa conducción está dada a través de la intervención estatal que es un componente central de la reproducción capitalista. En términos de Souza dos Santos (2008) el Estado dejó de ser el problema para volver a ser la solución.

De este modo y como señala Stefanoni (2012) en relación a las tesis de las “dos izquierdas”, los países de ruptura neoliberal o de concertación conciben las políticas públicas como más cercanas a la búsqueda de ‘buen capitalismo’ (más Estado e inversión pública, mayores derechos para los trabajadores y excluidos, políticas sociales) que de un modelo anticapitalista o socialista de la “vieja izquierda” latinoamericana.

Los gobiernos en Latinoamérica, particularmente los pertenecientes a la nueva izquierda o lo que aquí denominamos Gobiernos Estatales Posneoliberales iniciaron un proceso de racionalización de la acción estatal que pretende consolidar un sistema nacional de planificación donde el Estado reasume el papel de previsión, priorización y coordinación de la agenda pública. Se trata, sin embargo, como plantean Ramírez Gallegos y Minteguiaga (2007, p. 91) “de un Estado que asumiendo su rol de conductor de las estrategias de desarrollo nacional, tiende a autolimitar su alcance y a reformular sus modos de operación”.

Bresser Pereira (2007) se refiere al “nuevo desarrollismo” como un tercer discurso entre neoliberalismo y posneoliberalismo, que no es tampoco el discurso desarrollista clásico, cuyas distorsiones derivaron en las crisis neoliberal. Desde el punto de vista de la política de desarrollo, la diferencia principal, es que para esta última, el concepto de nación se ve reducido casi hasta su eliminación, mientras que para el nuevo desarrollismo el agente fundamental es la nación que utiliza a su Estado para generar una estrategia nacional de desarrollo.

Consideraciones finales

Los gobiernos latinoamericanos sostienen un sistema liberal en sus dos vertientes del neoliberalismo y posneoliberalismo. Donde persisten continuidades de algunas lógicas en las políticas públicas en educación a pesar de algunos cambios discursivos y de formato. Podríamos argüir que estamos ante varias posibles interpretaciones de análisis político en la caracterización de los gobiernos estatales, el “clima posneoliberal” (PINI, 2011) y su talante neoliberal.

En términos de Lendvai y Stubbs (2012) podríamos considerar que algunos gobiernos -siguiendo las diferencias señaladas por Pulido Chavez anteriormente- realizan “nuevas traducciones” de las políticas de globalización neoliberal de la década de 1990 en el período posneoliberal, con “otros” traductores de políticas pertenecientes a la nueva izquierda.

El “clima posneoliberal” se da por la circulación de una serie de discursos políticos principalmente de varios gobernantes latinoamericanos, la promulgación de nuevas leyes de

educación, en el caso de algunos países y las nuevas relaciones establecidas con el BM y el BID en términos de políticas educativas en general.

En este sentido debemos considerar que existen diversos modos de instalación y por tanto de “pasajes” al posneoliberalismo, en términos de dis-continuidad neoliberal. Esto es, países que en la década neoliberal permitieron y fomentaron instalaciones profundas en las lógicas de gobierno y que en la década del 2000 se encuentran con gobiernos estatales que intentan confrontar con esa lógica, en algunos casos sin grandes resultados por la intensidad de las relaciones establecidas en la década de 1990. Otros países que confrontaron con mayor énfasis con las lógicas de los organismos de crédito han establecido un “clima posneoliberal” y aquellos que continúan –sin haber confrontado– con las políticas de un modo moderado o abiertamente neoliberal.

Bibliografía

ANDERSON, Perry. Algunas observaciones históricas sobre la hegemonía. *Crítica Y Emancipación*, [S.l.], p. 219-240, jun. 2010. Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ojs/index.php/critica/article/view/174>>

ARDITI, B. “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”, *Ciências Sociais Unisinos*, Vol. 45, n. 3. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2009.

BALL, S. J. “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”. In: NARODOWSKI, M. (Org.). *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica, p. 103-128, 2002.

BALL, S. *La privatización encubierta de la educación pública*. Informe para La Internacional de la Educación. Instituto de Educación, Universidad de Londres, 2007.

BENTANCUR, N. “La reciente generación de leyes educativas en América Latina: ¿un nuevo direccionamiento para nuestros sistemas educativos? (análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay)”. Ponencia. *Congreso XXIX de LASA*, Toronto, Canadá, octubre 6-9, 2010.

BONAL, X. Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 64, n. 3, p. 3-35, 2002.

BORON, A. Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico. *En publicación: Tareas*. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. n. 122, Enero-Abril 2006. Disponible en la: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar122/03boron.pdf>>

BRESSER Pereira, L. C. “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, *Revista Nueva Sociedad*, n. 210, 2007.

BRUNNER, J. J.; SUNKEL, G. *Conocimiento, sociedad y política*. Santiago de Chile: FLACSO, 1993.

BRUNNER, J. J. Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento. Conferencia. Seminario "La Investigación Educativa Latinoamericana", Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Punta Tralca, Chile, 4-6 de junio. De cara al año 2000, Comisión Educación y Sociedad, 1993. Versión digital disponible en <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1993/DT/000675.pdf>. Consultada 13/05/2009

CARNOY, M. "Globalization and Educational Reform: what Planners need to know", In: *Fundamentals of Educational Planning*. Paris: UNESCO-International Institute for Educational Planning, 1999.

CECEÑA, A. E. El posneoliberalismo y sus bifurcaciones. *Espacio crítico*, n. 10, p. 129-138, enero/jun. 2009.

DALE, R. Education and the Capitalist State: contributions and contradictions. In: APPLE, M. (Comp.). *Cultural and Economic Reproduction in Education*. London: Routledge y Kegan Paul, 1982, p.126-161.

DALE, R. *The State and education policy*. Milton Keynes. Philadelphia: Open University Press, 1989.

DALE, R. *Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"?* Porto: Edições Afrontamento, 1994.

DALE, R.; ESLAND, G. y MACDONALD, M. (Eds.). *Schooling and Capitalism: a Sociological Reader*. London: Routledge y Kegan, 1976.

DE SIERRA, G., GARRETÓN, M., MURMIS, M. y TRINDADE, H. "Las ciencias sociales en América Latina en una mirada comparativa". In: TRINDADE, H (org.), *Las ciencias sociales en América Latina en perspectiva comparada*, México, DF: Siglo XXI, 2006.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. "Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance* vol. 13, n. 1, pp. 5-24, 2000.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. "Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, vol. 44, n. 2, pp. 343-357, 1996.

GARCÍA DELGADO, D.; NOSETTO, L. *El desarrollo en un contexto post neoliberal*. Hacia una sociedad para todos". Buenos Aires: ED CICCUS, 2006.

GOROSTIAGA Y TELLO "Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual", *Revista Brasileira de Educação*, vol.16, n. 47, p. 363-388, 2011.

GOUGH, D. Síntese sistemática de pesquisa. In: THOMAS, G.; PRING, R. (Org.). *Educação baseada em evidências: a utilização dos achados científicos para a qualificação da prática pedagógica*. Porto Alegre: Artmed, pp. 57-76, 2007.

GUDYNAS, E. “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano”, *Revista Nueva Sociedad*, n. 237, 2012.

GRINDLE, M. La brecha de la implementación en Mariñez, F. y Garza, V. *Política pública y democracia en América Latina*. Del análisis a la implementación. México: EGAP-ITESM-Cerale-ESCP-EAP-Porrúa, p. 33-512009.

JOHN, P. *Analysing public policy*. Londres-Nueva York: Continuum, 1998.

LENDVAI, N.; STUBBS, P. “Políticas como Tradução: situando as políticas sociais transnacionais”, *Práxis Educativa*, vol. 7, n. 1, p. 1- 18, 2012.

LINGARD, B. It is and it isn't: vernacular globalization, educational policy, and restructuring. In: BURBULES, N.; TORRES, C. A. (Ed.). *Globalization and Education: critical perspectives*. New York: Routledge, p. 79- 108, 2000.

LÓPEZ, N. *Las nuevas leyes de educación en América Latina*. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región. Buenos Aires: IPE – UNESCO, 2007.

MIÑANA BLASCO, C.; RODRÍGUEZ, J. G. La educación en el contexto neoliberal, en la falacia neoliberal. In: BOTERO, D. I. *Crítica y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p. 285-321, 2003.

OZGA, J.; SEDDON, T.; POPKEWITZ, T. Introduction: education research and policy – steering the knowledge-based economy. In: _____. *Education research and policy: steering the knowledge-based economy*. World Yearbook of Education. Londres: Routledge, 2006.

PINI, M. El ¿Post neoliberalismo? Políticas educativas recientes en Argentina. In: MONTANÉ, A.; BELTRÁN, J. (Coords.). *Miradas en movimiento*. Textos y contextos de políticas de educación. Valencia. Editorial Germania, 2011.

PULIDO CHAVES, O. *Sobre el derecho a la educación en América Latina*. Mesa sobre los contextos regionales y el derecho a la educación, Pre-Asamblea Latinoamericana de la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, noviembre, 2010.

RAMÍREZ GALLEGOS, F.; MINTEGUIAGA, A. El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”. *OSAL*, n. 22. 2007.

REICH, R. *El trabajo de las naciones*. Hacia el capitalismo del siglo XXI, Buenos Aires: Vergara, 1993.

SADER, E. Refundar el estado. Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires, *CLACSO*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CTA EDICIONES – Instituto de Formación de la CTA, 2008.

SANTOS FERREIRA, M. Utilização do conhecimento científico: uma discussão sobre as pesquisas educacionais e a formulação de políticas. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v.4, n.2, p. 123-130, 2009.

SOUZA DOS SANTOS, B. “El Foro Social Mundial: hacia una globalización contra-hegemónica”, In: SEN, J. et al (orgs.), *El Foro Social Mundial: desafiando Imperios*, El Viejo Topo/CEDMA Málaga, p. 459-467, 2004.

SOUZA DOS SANTOS, B. “Sucedió lo impensable”, *Revista Nueva América*, n. 119, 2008.

STONE, D. Transnational Transfer Agents and Global Networks in the ‘Internationalisation’ of Policy. Paper prepared for the “*Internationalisation and Policy Transfer*” Workshop, Tulane University, New Orleans, April, 2003.

STEFANONI, P. “Posneoliberalismo cuesta arriba”, *Revista Nueva Sociedad*, n. 239, 2012

STEINER-KHAMSI, G. (Ed.). *The Global Politics of Policy Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press, 2004.

SVAMPA, M. *La sociedad excluyente*. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires: Taurus, 2005.

SVERDLICK, I. *La relación Estado – OSC El desafío de construir un espacio público más amplio, más democrático y participativo*. Ponencia. Foro Social Mundial – Belem, 2009.

TELLO, C. *La educación secundaria en Latinoamérica: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ¿Avanzamos hacia el posneoliberalismo?*. En: PINI, M. et al. (comp) *La educación secundaria. ¿Modelo en (re) construcción?*. Aique, 2014.

TELLO, C. “O campo teórico da política educacional: modelos, abordagens e objetos de estudo” *Revista de Ciências Humanas Educação*, v. 16, n. 26, p. 140-158, 2015.

THWAITES REY, M. El estado en debate: de transiciones y contradicciones, Crítica y Emancipación, Año II, *Revista Latino-Americana de Ciências Sociais*. CLACSO. Buenos Aires, n. 4., 2011.

THWAITES Rey, M.; OUVIÑA, H. La estatalidad latinoamericana revisitada: Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones. En: M. THWAITES Rey (comp.). *El estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Arcis-CLACSO. Santiago de Chile, 2012. Disponible en la: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20121127121700/ElEstadoenAmericaLatina.pdf>>

TIRAMONTI, G. La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. In: TIRAMONTI, G. (comp.) *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires: FLACSO/Manantial, 2004.

TORRES, C. A. Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía, *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 48, p. 207-229. OEI, 2008.

¹ Chile: Ley General de Educación (2008); Argentina: Ley de Educación Nacional (2006); Bolivia: Ley de Educación “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” (2010); Brasil (2009) enmienda a la Lei de Diretrizes y Bases de 1996 (2009); Ecuador: Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011); México Reforma de la Ley General de Educación (2004); Perú: Ley General de Educación (2003); Uruguay: Ley general de Educación (2008)