

Reformas Educativas en América Latina: tendencias y escenarios

Reformas Educacionais na América Latina: tendências e cenários

Educational Reforms in Latin America: trends and scenarios

Entrevista: César Tello

Maria Vieira Silva¹
Universidade Federal de Uberlândia

Alda Maria Duarte Araújo Castro²
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Kildo Adevair dos Santos³
Universidade Federal do Rio Grande do Norte



César Tello, Doctor en Ciencias de la Educación, Fundador y primer Director de la Red Latinoamericana de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política educativa -ReLePe-. Creador del Enfoque de las Epistemologías de la Política Educativa - Sus dos libros clave en esta temática han sido "Los objetos de estudio de la política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico" (Compilador), 2015. Editorial Autores de Argentina y "Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques" (Coordinador y compilador), 2013 y que junto a su artículo "¿Es el Estado el objeto de estudio de la política educativa?" Contextualizaciones histórico-epistemológicas. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, v. 7, p. 1–26, 2022 han contribuido a repensar los modos de investigar en política educativa. Profesor de posgrado en política educativa en Argentina, España, Brasil, Chile, Colombia y México. Docente e investigador en Argentina de las Universidades Nacionales de La Plata, Tres de Febrero, San Martín y Luján

¹Pós-doutorado em Educação. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia. MG. Brasil. Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. Rio Grande do Norte. Brasil. E-mail: mvieiraufu@ufu.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0726794592785841>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4510-0844>.

²Pós-doutorado em Educação. Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. Rio Grande do Norte. Brasil. E-mail: aldacastro01@hotmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1267050454995209>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6740-6257>.

³Doutor em Políticas Públicas da Educação e Profissão Docente. Professor do Centro de Educação Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. Rio Grande do Norte. Brasil. E-mail: kildo.santos@ufrn.br; Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6285167193595292>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4484-2782>.

Resumen: Los estudios desarrollados por César Tello en torno al enfoque de las Epistemologías de la Política Educativa, así como su actuación orgánica en la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa, han constituido significativos aportes al análisis del campo teórico de la política educativa en términos de la producción de conocimiento en América Latina. En esta entrevista, Tello presenta un panorama de las tendencias en los estudios sobre reformas educativas en América Latina; algunos elementos principales que configuran las reformas llevadas a cabo por las agendas gubernamentales de la región y ciertos vínculos entre los gobiernos y los organismos internacionales en el Continente Latinoamericano.

Palabras clave: Reformas educativas. América Latina. Organismos internacionales.

Resumo: Os estudos desenvolvidos por Cesar Tello concernentes ao enfoque das Epistemologias da Política Educacional assim como sua atuação orgânica na Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa têm se constituído em expressivos contributos para análises sobre o campo teórico da política educacional em termos da produção de conhecimento na América Latina. Na presente entrevista, Tello apresenta um panorama sobre tendências de estudos sobre as reformas educacionais da América Latina; alguns elementos precípuos que configuram as reformas realizadas pelas agendas governamentais na região e determinados vínculos entre governos e organismos internacionais no Continente Latinoamericano.

Palavras-chaves: Reformas educacionais. América Latina. Organismos Internacionais.

Abstract: The studies developed by Cesar Tello around the Epistemologies of Educational Policy approach, as well as his organic participation in the Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (Latin American Network of Epistemological Studies on Educational Policy) have made significant contributions to the analysis of the theoretical field of educational policy in terms of knowledge production in Latin America. In the present interview, Tello presents an overview of trends in studies on educational reforms in Latin America; some key elements that configure the reforms carried out by governmental agendas in the region and certain links between governments and international organisms in the Latin American Continent.

Keywords: Educational Reforms. Latin America. International Organisms.

Recebido em: 20 de abril de 2023

Aceito em: 08 de maio de 2023

REPOD: Tendo como referência as investigações de pesquisadores que integram a Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa que elementos são recorrentes nos estudos concernentes às reformas educacionais da América Latina no percurso dos dez anos de trabalho da Rede?

César Tello: Existe un desarrollo dispar entre los investigadores en política educativa en general en Latinoamérica y de la ReLePe en particular. Es muy complejo caracterizar elementos recurrentes en investigación en política educativa en Latinoamérica. Particularmente porque nuestra región tiene historias y acontecimientos históricos muy

disímiles. Y esto se puede observar en las universidades, particularmente en los procesos de formación y en las culturas institucionales de la formación de investigadores.

A esto debemos sumarle las orientaciones y posicionamientos políticos, ideológicos y epistemológicos en los distintos países de la región.

Lamentablemente yo observo “modas” en distintos períodos de análisis. Como así también, para mucho investigadores/as es muy difícil salirse de la matriz epistemológica con la que fueron formados como lo he planteado en algunos de mis trabajos (Tello, 2017). Las estructuras académicas con sus propias culturas, en términos de Bourdieu (2002) instituyen un habitus propio en cada país. He observado en estos últimos años que solo algunos/as investigadores/as pueden romper esa naturalización de su formación inicial y abrir su campo de referencia de autores/a y miradas. Y, esto no tiene que ver con formarse como investigador en el exterior o en su propio país. Sino con la mirada aplicacionista de los autores que estos investigadores estudiaron en su formación. Y llevando sus investigaciones a niveles elevadísimos de descripcionismo sin llegar a la comprensión de los acontecimientos educativos en el campo de las políticas educativas. Y, menos aún, al desarrollo y generación de teoría.

También se debe tener en cuenta que se producen procesos a modo de episteme de época de las culturas académicas en los diversos países. Esto es, en algunos de los países, la mayoría de las investigaciones en política educativa tienen una fuerte influencia del posestructuralismo en otros países una fuerte influencia del marxismo como eje de la mayoría de las investigaciones o en otros casos perspectivas más pluralista y siempre está el sector, en los diversos países, de los investigadores más vinculados al liberalismo político. Con estos digo: las culturas académicas de cada países en muchas oportunidad se vuelven aplastantes y asfixiantes para los nuevos. Sin dudas que esto atenta contra la investigación analítica, reflexiva y crítica de la investigación en el campo. Claro que esto no se puede generalizar porque hay investigadores/as extraordinarios que son capaces de salirse de la agenda de la coyuntura e indagar temas fuera de lo que establecen los “caciques” académicos en cada país. Por lo que he visto en Latinoamérica las mejores investigaciones no son las de los caciques. Quizá la de los caciques son las investigaciones más difundidas. Y, las que todos quieren leer.

Pero las mejores investigaciones que he visto y que he tomado como referencia son aquellas que se atreven a salir de las agendas y promueven otro tipo de desarrollo de investigación.

En cuanto a los temas que más se abordan, en los últimos años, en la investigación en políticas educativas, sin dudas que en primer lugar están las Reformas Educativas, ya sea reformas estructurales o propuestas de nuevos planes y programas. Y aquí depende mucho de los países cuales son los referentes. En Argentina y Brasil se puede observar una preponderancia del enfoque de las trayectorias de S. Ball y la perspectiva marxista. Con S. Ball sucede algo particular: “se puso de moda”, entonces pareciera que si vas a investigar reformas educativas si o sí tiene que aparecer S. Ball y muy pocos son los que lo estudian con rigurosidad. A diferencia del marxismo que en Brasil está mucho más consolidado y estudiado. En México casi no hay investigaciones marxistas ni tampoco tiene una gran influencia S. Ball. El eje lo tiene la perspectiva foucaultiana y el pluralismo epistemológico. Muy basado en la escuela americana de los procesos políticos. Colombia es un caso muy particular por la fuerte influencia de la OCDE y los organismos neoliberales. Salvo algunas, excepciones los investigadores en política educativa de Colombia están muy insertos en la lógica mercantil de la eficacia. En Chile sucede algo parecido a Colombia. Y, es necesario remarcar que hay muy buenas excepciones en cada uno de estos países.

Si tendría que hacer una escala de los autores más empleados podría enumerar: 1-Foucault 2-McLaren/Giroux/Popkewitz 3- Bourdieu, 4-Ball, 5-Gramsci, 6-Marx, y podrían seguir otros pero menos trabajados

Sin dudas que los tres países de mayor investigación y producción de conocimiento en política educativa en Latinoamérica son en primer lugar Brasil y luego vendrían México y Argentina. Y después Chile, Colombia y Uruguay.

En un mapeo latinoamericano hay investigaciones interesantes e investigadores muy serios en todos los países. Pero no son muchos. Al menos en el campo de la política educativa. En términos de enumeración de temas de investigación, podríamos decir que se podría armar la siguiente escala: 1-Reformas Educativas 2-Análisis de programas 3-Calidad educativa 4-Evaluación Educativa 5-Gestión, Administración y Planeamiento de la Educación 6-Políticas de Formación y Carrera docente 7-Educación superior. Entendiendo que estos temas son fuertemente atravesados por el derecho a la educación y también muchas investigaciones desde la perspectiva de la educación comparada.

Claro, hay más temas. Dos temas que preocupan principalmente a México y luego a Brasil y Argentina y en menor medida a Uruguay es la vinculación entre productores de conocimiento (investigadores) y tomadores de decisiones (políticos).

También podríamos agregar otro tema impuesto en Latinoamérica desde Europa que son los procesos de internacionalización. Pero lamentablemente en Latinoamérica se observa un aplicacionismo improductivo de esos procesos. No se trata de traer profesores o de firmar muchos convenios. La internacionalización bien entendida puede ser muy enriquecedora pero Latinoamérica no está comprendiendo en qué consiste y se queda muy cerca de la UNESCO y del proceso de Bologna. Es decir, de modelos eurocéntricos. Que para mi son dos grandes errores en términos de políticas educativas de la educación superior.

REPOD: Em trabalhos anteriores, você apresenta reflexões conceituais sobre Governos Estatais Neoliberais e dos Governos Estatais Pós-Neoliberais na América Latina. A partir destes perfis de agendas governamentais, que aspectos poderia destacar de suas incidências nas reformas educacionais?

César Tello: Si, en uno de los artículos que publiqué en España en 2016 (Tello, 2016) y luego una actualización en 2018 en la revista de la UFU (Tello, 2018), planteo el tema de las agendas gubernamentales siguiendo los postulados de Roger Dale cuando plantea la categoría de la “Agenda Globalmente Estructurada para la Educación”, y para Dale esta agenda se nutre de dos ejes muy potentes: la ideología dominante y el cambio educativo (Dale, 1982) y argumenta algo que para mi es muy interesante, porque siempre se hacen análisis muy lineales sobre las agendas gubernamentales y el papel de los organismos de crédito o la ideología dominante. Dale va a plantea que si la dominación hegemónica fuese solo una manipulación directa sería mucho fácil ejercer la dominación. Entonces lo que yo planteo allí es que la política educativa dominante influye invariablemente sobre las agendas gubernamentales. Las preguntas son ¿cómo? y ¿en qué intensidad? Y allí si se observan líneas de continuidad entre gobierno neoliberales y gobiernos posneoliberales.

Esto siempre al referirnos a políticas públicas en educación a nivel macro. Después debemos pensar en la micropolítica y la pedagogía neoliberal y mercantilista. Las escuelas no están a salvo del neoliberalismo por más que existen gobiernos posneoliberales. La pedagogía neoliberal y mercantilista está dentro de las aulas, en muchos docentes y equipos directivos e inspectores o supervisores. La política educativa neoliberal ya no es más de arriba hacia abajo. Las propias escuelas, más allá de las políticas públicas educativas de gobierno, pueden ser neoliberales. Por eso en mi último artículo sobre el objeto de estudio de la política educativa (Tello, 2022) planteo que sería un error seguir considerando después de 70 años que el Estado sea el objeto de estudio de la política educativa. Porque lo político y las políticas se hacen espacios más allá de agendas gubernamentales de Estado

REPOD: Como se processam os vínculos entre governos e organismos internacionais no Continente Latinoamericano?

César Tello:

Bueno, esta pregunta la comenzamos a responder en la pregunta anterior. Y, creo aquí hay algo interesante y es “cómo procesan los vínculos”. Los vínculos son inapelables, pueden ser de mayor o menor intensidad, pero existentes. Son existentes porque existe una cultura hegemónica, porque vivimos en una globalización y porque el neoliberalismo se instaló. ¿Se puede cambiar eso? Creo que sí, pero sería otra conversación.

Creo que el tema de los procesamientos de esos vínculos es muy interesante como desafío para los estudios teóricos y epistemológicos del campo de la política educativa. ¿En qué sentido? En el sentido de que nos estamos quedando sin categorías para nombrar lo que sucede. En las investigaciones en política educativa se observa una repetición de modelos analíticos, muchos de ellos generados en Europa o EE. UU., donde no se hace más que repetir o “tratar de describir” lo que acontece. Y aquí, volvemos a lo que ya comenté, investigaciones descriptivas con muy poca capacidad de generar reflexiones o nuevas categorías teóricas.

No asumimos el modelo de “implementación” de políticas, pero tampoco termino de estar convencido con la categoría del “ciclo de las políticas” de S. Ball (1993) porque fue pensada para la realidad de Inglaterra, con otras condiciones y otros factores y en definitiva es una actualización de las policy cycle de Jones (1970). De hecho S. Ball ha recibido múltiples críticas por su modelo de fases sucesivas para el análisis. Y lo político y las políticas si hay algo que no tienen es sucesión. La sucesión es del programa o la política públicas, pero la realidad política no es sucesiva. En fin, de esas críticas ni se enteran en Latinoamérica, solo aplican modelos teóricos pensados para otras latitudes. Con esto no estoy diciendo que S. Ball no sea un investigador en políticas educativas sobresaliente y con categorías muy potentes. Pero su aplicación es muy acrítica y sin adaptaciones en Latinoamérica.

En este caso, un modelo pensado para Inglaterra. Por eso he propuesto el modelo del 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. Y, aquí volvemos nuevamente a cómo actúa la ideología dominante en la transferencia de políticas públicas en educación.

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 Mundial, Banco Interamericano del Desarrollo, 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 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 debe 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. Es decir, se requiere un análisis de políticas educativas, ideologías y a partir de allí justificaciones para comprender el proceso de transferencias 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. Los gobiernos estatales, los agentes gubernamentales, investigadores de la política pública en educación están convencidos de que esas políticas son las mejores para los países de Latinoamérica. Porque no quieren estar fuera de la “Agenda Goblal” y si además obtienen financiamiento seguramente estarán ‘doblemente’ agradecidos y no doblegados por intercambiar políticas por subsidios como interpretan algunos analistas. 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.

REPOD: Que elementos precípuos podem ser apreendidos nas reformas educacionais realizadas por governos progressistas da América Latina que definem continuidades e rupturas com a lógica neoliberal?

César Tello: En primer lugar, creo que los gobiernos progresistas de la región deben vincularse de algún modo. En la actualidad hay vinculaciones (Mercosur, UNASUR, CELAC, entre otros) que intentan ser espacios de concertación políticas, pero no llegan aún a consolidarse ni a trazar líneas comunes en general y menos aún en políticas educativas. Por el contrario siguen avanzando sobre Latinoamérica los modelos europeizantes o del país del norte a través de pruebas estandarizadas como PIRLS de la IEA (Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo) que no es otra cosa que un think thank norteamericano integrado por instituciones nacionales de investigación, agencias gubernamentales de investigación, empresas, académicos y analistas que supuestamente quieren “mejorar la educación en el mundo”. O, más conocidas las pruebas PISA llevadas a cabo por la OCDE, entendiendo que la OCDE es

una organización de desarrollo económico. O algo que pareciera no tan economicista: la UNESCO. La UNESCO es uno de los enemigos de la educación Latinoamericana. Con los objetivos para el desarrollo 2030 pone sobre la mesa una agenda completamente ajena a la realidad Latinoamericana. Y, muchos creen que como es la UNESCO hay “que seguirla” con los ojos cerrados. Y me opongo a seguirla. El año pasado (en 2022) se llevó a cabo la Tercera Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO en Barcelona. Y, Latinoamérica fue el último vagón del tren. Los temas tratados fueron una continuidad del proceso de bologna europeo. Muy pocos ejes tenían que ver con la realidad latinoamericana. Y en este marco el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) realizó su difusión a la conferencia mundial con el auspicio de dos bancos internacionales ¿no nos dice nada eso?. En fin, volviendo a los bloques regionales de países, en Latinoamérica nadie se salva solo. Necesitamos unirnos en bloques y desde allí pensar nuestra propia agenda latinoamericana. Y, esto, aún no se vio.

Referências

- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 13, n. 2, pp. 10-17
- Bourdieu, P. (2002). *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dale, R. (1982). Education and the Capitalist State: contributions and contradictions. In: Apple, M. (Comp.). *Cultural and Economic Reproduction in Education* (pp.126-161). London: Routledge y Kegan Paul
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, *Governance*, v. 13, n. 1, pp. 5-24
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Steiner-Khamsi, G. (Ed.). (2004). *The Global Politics of Policy Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press
- Tello, C. (2015) El swarming como modelo analítico para pensar las políticas educativas. *Olhares Revista do Departamento de Educação da Unifesp*, v. 3, n. 2, pp.15-33
- Tello, C. (2016). Globalización neoliberal y políticas educativas en Latinoamérica. *Journal of Supranational Policies of Education*, n° 4, pp. 38-53
- Tello, C. (2017). Reflexiones sobre la enseñanza de la política educativa y la formación de investigadores en el campo. *Revista Diálogo Educacional*, v. 17, n. 53, 2017, pp. 1017-1050
- Tello, C. (2018) Políticas educativas na América Latina: para uma compreensão da globalização neoliberal. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 7, n. 2, pp. 328-345.
- Tello, C. (2022). ¿Es el Estado el objeto de estudio de la política educativa? Contextualizaciones histórico-epistemológicas. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 7, pp. 1-26