

# En un escenario post-neoliberal, ¿es posible una nueva generación de políticas en educación?

## In a Post-neoliberal Scenario, Is a New Generation of Education Policies Possible?

Hace unos años se hacía referencia a las políticas educativas en términos de generaciones. Se identificó como políticas de *primera generación* a aquellas que enfatizaban cambios estructurales en la provisión institucional de educación, refiriendo a desconcentración, descentralización y redistribución del financiamiento de los servicios educacionales, desde la segunda parte de la década de los ochenta. Las políticas de *segunda generación* se centraron en temas relacionados con el currículo, las prácticas pedagógicas, la evaluación de los niveles de logro educativo de los alumnos, y a los docentes, proporcionando incentivos diferenciados. Las políticas de *tercera generación* se dedicaron a las escuelas, su gestión, su autonomía, destacando la relevancia de los resultados en pruebas estandarizadas, como parte de un proceso creciente de “rendición de cuentas”, fue la generación de la “reforma de la escuela” (Zorrilla, 2001; Del Castillo, 2012).

La metáfora de las ‘generaciones de política’ parece adecuada para, en retrospectiva, referir a un gran ciclo de políticas públicas progresivas y acumulativas en el campo educativo. Gracias a ellas se instalaron en los sistemas educativos nuevos modos de gestión, regulación y financiamiento. Modos consustanciales a las transformaciones de la gestión pública de la educación exigidas por la *reforma del Estado*, inspirado en el paradigma de la *Nueva Gestión Pública* y el *Estado mínimo*, esto es, por el régimen neoliberal. Sin metáforas de por medio, en un proceso de más de tres décadas, se trató de la construcción de nuevas formas de *gobernanza* de los sistemas educativos, sea en la educación básica, media o superior, cada una con

sus particulares actores y procesos. La gobernanza implica la des-estatización o, mejor, la des-gubernamentalización de los servicios educativos, para dar lugar a nuevos procesos, con diversidad de actores, públicos, privados y sociales, cada uno con sus lógicas de acción, con crecientes grados de participación en la toma de decisiones y en el financiamiento, en distintos niveles de la organización del sistema educativo.

Las tres generaciones de políticas educativas sucedieron en las últimas dos décadas del siglo XX y en la primera del XXI. Una parte relevante de sus principios y conceptos clave se encontraban en los discursos de organismos internacionales, tanto financieros como de cooperación (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, bancos internacionales regionales; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) como del ámbito de la educación (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (Maldonado, 2000; Gorostiaga y Ferrere, 2017). Al amparo de discursos en apariencia neutrales, enmarcados en la retórica de los derechos humanos, por efecto de procesos de gobernanza global de la educación, se instaló en el lenguaje de las políticas educativas nacionales un conjunto de conceptos como calidad, eficiencia, eficacia, equidad, participación, corresponsabilidad, rendición de cuentas.

El ciclo de políticas enmarcadas en el encuadre neoliberal está lejos de haberse agotado. Se puede constatar su vigencia en la formulación de los “Objetivos de desarrollo sostenible” (ODS) promovidos por Naciones Unidas en los últimos años. Entre ellos destaca el relacionado con la “educación de calidad” (ONU, 2015). Ese objetivo se desglosó en metas relativas a la igualdad, la inclusión, la equidad y la calidad. Entre tanto, el escenario político-ideológico se ha pluralizado en diversas regiones del mundo. El relativo consenso en la agenda neoliberal clásica (basada en el eje Thatcher-Reagan) se ha roto gracias a la alternancia entre gobiernos de ‘derecha’ y de ‘izquierda’, más cuando, en algunos casos, ambas alas han compartido ímpetus populistas.

América Latina ha vivido varias etapas en un largo y sinuoso proceso de democratización. En las últimas tres décadas han suce-

dido alternancias políticas, primero hacia la izquierda (Venezuela, Chile, Argentina, Brasil, Bolivia), luego hacia la derecha, sea por la vía electoral (Argentina, Chile) o por procedimientos autoritarios (Brasil, Bolivia). Otrosí, en el último quinquenio hubo retornos aislados a la izquierda (como el de Argentina) y, de manera reciente, la normalización del régimen político en Bolivia, por la vía electoral. No hay un calendario único del cambio político en la región, pero se puede identificar con claridad un movimiento pendular a lo largo de treinta años, luego del final de las dictaduras: primero hacia la izquierda, con el predominio actual de los gobiernos de derecha. México no participó del esquema delineado. La larga transición democrática en las últimas décadas del siglo XX terminó con una alternancia hacia la derecha en el año 2000, que únicamente dio continuidad al régimen. Sólo hasta 2018 sucedió una alternancia hacia la izquierda.

Desde los noventa, el acceso al poder de partidos de carácter progresista (más de centro-izquierda, reformista, socialdemócrata, que de la izquierda de raíz marxista-leninista) en varios países, abrió una etapa de contestación y resistencia a la agenda del *Consenso de Washington*. Ello implicó el desarrollo de políticas económicas, sociales y culturales que buscaban controvertir las premisas más ortodoxas del modelo neoliberal operadas en Latinoamérica.

Algunos autores refieren a esta etapa de políticas progresistas de gobiernos de centro-izquierda como “el giro post-neoliberal”, a pesar del carácter controversial del término (Yates y Bakker, 2014) y de las dificultades para construir un consenso sobre sus alcances y contenidos conceptuales (Ruckert, Macdonald y Proulx, 2017). El post-neoliberalismo es una palabra extraña, que aún a dos prefijos: post-neo-liberal. Literalmente, parece aludir a ‘después del nuevo liberalismo’. En términos más políticos, sin embargo, remite a la reconfiguración estatal posterior al final de la hegemonía de las políticas de retiro del Estado de la economía, que significaron la privatización y la mercantilización de bienes públicos. El post-neoliberal parece ser un escenario en el que el Estado recobra el protagonismo en la gestión de lo público, entendido como lo común.

De manera temprana Sader definió al post-neoliberalismo de modo radical, como “el camino de negación del capitalismo en su

fase neoliberal, que mercantiliza todo, en que todo tiene precio, todo se compra, todo se vende”. Al revés, dice, se trata de un nuevo régimen que “afirma derechos, valores, esfera pública, ciudadanía” (Sader, 2008, p. 43). En efecto, una década después, otros autores sostienen que uno de los rasgos distintivos del citado giro político de políticas es que se trata de un movimiento resultante de un conjunto de demandas que vienen desde abajo “para la inclusión”, se trata de la aspiración “de un modelo de desarrollo que sea una alternativa sostenible y equitativa al capitalismo disciplinario, de libre mercado, austero, con soberanía y ciudadanía limitadas”; y más allá, se trata de una lucha por un “desarrollo justo” (Grugel y Ruggirozzi, 2019, p. 2).

En América Latina, al amparo del giro post-neoliberal (c. 1998-2015), varios gobiernos progresistas impulsaron políticas públicas que implicaban tanto el reconocimiento de derechos sociales como el aumento de gasto público, lo que supone la restitución de obligaciones estatales desde la vieja lógica del *Welfare State* y del desarrollismo latinoamericano (por lo que se suele hacer referencia a un neo-desarrollismo). Algunas de las políticas se enfocaron desde la perspectiva de los derechos humanos, en una nueva forma de gestión pública, esto es, de políticas públicas basadas en derechos (*rights-based policies*). En consecuencia, las políticas sociales (de educación, de salud, incluso relativas al medio ambiente) cobraron una orientación diferente, al procurar la inclusión, la equidad y la igualdad de oportunidades, con la premisa de construir una ciudadanía social, negada por el régimen neoliberal.

Algunos gobiernos –Brasil, Argentina– pretendieron asociar las políticas sociales y redistributivas con la tentativa de construir una estrategia alternativa de desarrollo económico. Otros, en cambio pusieron mayor énfasis en el combate a las desigualdades sociales y en la idea de soberanía en relación con los recursos naturales disponibles –Ecuador, Bolivia, Venezuela–. Sin embargo, el post-neoliberalismo no precisa una ruptura radical con el modelo al que busca superar. Representa un periodo en el que hay una “discontinuidad continuada”. Es decir, no representa un rompimiento integral con el régimen neoliberal, sino con algunas de sus maneras de aplicar las políticas derivadas del Consenso de Washington (Aguilar y Dos Santos,

2019). Para otros autores, en cambio, la noción de post-neoliberalismo –a pesar de la multiplicidad de significaciones económicas y políticas– es útil si se entiende como una tendencia a romper sólo con algunos aspectos de las prescripciones de la política neoliberal, sin que dichas rupturas lleguen a conformar un modelo alternativo, coherente de políticas o un nuevo régimen de políticas claramente delimitable (Ruckert, Macdonald y Proulx, 2017).

Varios autores sostienen que las promesas del reformismo post-neoliberal no se cumplieron, en relación con la transformación del Estado, de la sociedad y de la economía en los diversos países de América Latina que vivieron el reformismo de los gobiernos progresistas, de izquierda. Antes bien, en algunos casos, las reformas prolongaron o profundizaron condiciones de vulnerabilidad y exclusión, de pobreza, de amplios sectores de población. Varios gobiernos de signo post-neoliberal no rompieron del todo con las estrategias de gobernanza del neoliberalismo. Por ejemplo, en el ámbito de la gestión de programas de política social basados en transferencias monetarias condicionadas; o en el caso de los modelos de desarrollo económico basados en una mayor intervención estatal pero limitados a la producción de bienes primarios o industrias extractivas, para su exportación (Grugel y Riggiozzi, 2019).

No es claro que los gobiernos autoasumidos como post-neoliberales hayan realizado cambios de fondo, esto es, de ruptura en sus políticas educativas de matriz neoliberal. Más bien se reconoce un conjunto de continuidades y, en algunos casos, “reinterpretaciones” que sólo implican cambios discursivos, o más, nuevas “traducciones” de las políticas promovidas por los organismos internacionales, gracias a la presencia de “nuevos traductores” de las políticas, analistas simbólicos procedentes de partidos de izquierda o de orientación progresista (Tello, 2016).

Por lo anterior, es necesario cuestionar si es plausible encontrar *un nuevo paradigma* de políticas educativas, en el contexto post-neoliberal en América Latina (Gorostiaga y Ferrere, 2017) o si lo que prevalece es lo que otros autores han conceptualizado como procesos de acumulación, hibridación y superposición de políticas educativas, sea de forma lineal o de manera convergente (González-Ledezma y Álvarez-Mendiola, 2020). Dadas esas condiciones no es

plausible aún hablar de la existencia de una generación de políticas educativas “post-neoliberales” clara y distinta, que se haga cargo de garantizar el “derecho a la educación” con un nuevo paradigma capaz de romper la hegemonía del encuadre neoliberal. En ese sentido, no es posible hablar de una “cuarta generación de políticas educativas”. El escenario post-neoliberal, más bien, parece remitir a un redivivo Estado de bienestar, en el que se acepta una nueva centralidad del papel del gobierno en la definición e implementación de las políticas educativas, con cambios duales, de centralización político-administrativa y de fomento de mayor participación social, coherente con la orientación populista, en algunos casos. Sus premisas representan una continuidad de las retóricas de la igualdad, la inclusión y la equidad de signo neoliberal.

## REFERENCIAS

- Aguiar, D., y Dos Santos J. F. (2019). Fim de Ciclo dos Governos ‘pós-neoliberais’ na América Latina? Uma análise do caso boliviano. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 13(2), 53-80.
- Del Castillo-Alemán, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4(9), 637-652.
- González-Ledesma, M. A., y Álvarez-Mendiola, G. (2020). Neoliberals versus Post-Neoliberals in the Formation of Governance Regimes in Latin America’s Higher Education. En G. Capano y D. Jarvis (eds.), *Convergence and Diversity in the Governance of Higher Education: Comparative Perspectives* (pp. 426-454). Cambridge: Capano, G., & Jarvis, D.
- Gorostiaga, J. M., y Ferrere, L. (2017). Las políticas sobre educación básica en América Latina: las perspectivas de los organismos inter-nacionales. *EDUR, Educação em Revista*, (33), 1-23. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698167194>
- Grugel, J., y Ruggirozzi, P. (2019). Facing the Future: The Legacies of Post-Neoliberalism in Latin America. *Development and Change*, 0(0), 1-17.
- Maldonado, A. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México: El caso de la educación superior y el Banco Mundial. *Perfiles educativos*, 22(87), 51-75.

- Ruckert, A., Macdonald, L., y Proulx, K. (2017). Postneoliberalism in Latin America: a conceptual review. *Third World Quarterly*, 38(7), 1583-1602. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1259558>
- ONU (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. 70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA-CLACSO.
- Tello, C. (2016). Globalización neoliberal y políticas educativas en Latinoamérica. *Journal of supranational policies of education*, (4), 38-53.
- Yates, J. S., y Bakker, K. (2014). Debating the 'post-neoliberal turn' in Latin America. *Progress in Human Geography*, 38(1), 62-90.
- Zorrilla, M. (2001). La reforma educativa: la tensión entre su diseño y su instrumentación. *Revista Electrónica Sinéctica*, (18), 11-23.