

REFORMADORES Y DOCENTES: EL CAMBIO EDUCATIVO ATRAPADO ENTRE DOS LOGICAS¹

Rosa María Torres ²

2000

CONTENIDO

¹ Incluido en: *Los docentes, protagonistas del cambio educativo*, Convenio Andrés Bello/Cooperativa del Magisterio de Colombia, Bogotá, 2000. Documento de trabajo elaborado a solicitud de la Secretaría Ejecutiva del Convenio "Andrés Bello" (CAB) para su discusión en el foro "Los docentes, protagonistas del cambio educativo" (Cartagena, 1-4 Diciembre de 1999).

² ROSA MARÍA TORRES (Ecuador). Pedagoga, lingüista y periodista educativa. Especialista en educación básica. Ha trabajado en varios países dentro y fuera de América Latina. Directora Pedagógica de la Campaña de Alfabetización "Monseñor Leonidas Proaño" en el Ecuador (1988-91). Asesora Educativa de UNICEF en Nueva York y editora del boletín trimestral "*Education News*" de este organismo (1992-1996). Directora de Programas para América Latina y el Caribe de la Fundación Kellogg (1996-1998). Coordinadora del Área de Innovaciones Educativas en el IPE UNESCO Buenos Aires (1998-2000), Actualmente trabaja como consultora independiente. Autora de numerosos artículos y libros sobre educación. Ha mantenido desde 1990 una página semanal sobre educación en el suplemento *Familia* del diario *El Comercio* de Quito. rmtorres@fibertel.com.ar

I. PRESENTACION

II. CAMBIO EDUCATIVO Y PROTAGONISMO DOCENTE

La "reforma tradicional"

Reforma educativa en los 90

- El espíritu y los objetivos
- Los actores
- Ambitos, ejes y énfasis
- Estrategias

III. REFORMAS Y DOCENTES. UN DESENCUENTRO CRONICO

A. EL PUNTO DE VISTA DE LOS REFORMADORES

Los docentes y sus organizaciones frente a la reforma y el cambio educativo

B. EL PUNTO DE VISTA DE LOS DOCENTES Y SUS ORGANIZACIONES

El malestar docente o la reforma vista desde la escuela

Las percepciones docentes en torno a la reforma

Los ejes de la protesta y la propuesta docente

- Los viejos temas
- Los nuevos temas

Los docentes frente a la innovación

Las organizaciones docentes frente a la reforma educativa

Las organizaciones docentes frente al propio cambio

IV: HACIA UNA CONCERTACION PARA EL CAMBIO EDUCATIVO

La agenda marcada: una terminología común, claves diferentes

La reforma rosa, la reforma gris

A MANERA DE EIPOLOGO:

CAMBIO EDUCATIVO: REPASANDO LA AGENDA Y LOS ACTORES

Recuadro A: Las recomendaciones del Banco Mundial para la reforma educativa

Recuadro B: "Modelos exitosos" y "mejores prácticas" destacados en los 90

Recuadro C: De la reforma en el papel a la reforma en la realidad

Recuadro D: La ilusión de una terminología común

BIBLIOGRAFIA

REFORMADORES Y DOCENTES: EL CAMBIO EDUCATIVO ATRAPADO ENTRE DOS LOGICAS³

I. PRESENTACION

Este documento fue preparado a solicitud de la Secretaría Ejecutiva del Convenio "Andrés Bello" (CAB), como uno de tres documentos de trabajo a ser discutidos en el foro "*Los docentes, protagonistas del cambio educativo*" (Cartagena, 1-4 diciembre, 1999). Dicho foro fue pensado como un espacio de encuentro y debate en torno al tema por parte de diversos sectores y actores de la comunidad educativa, incluidos los docentes y sus organizaciones. Esto -la presencia docente en un evento dedicado a analizar la percepción y el rol docente frente al cambio educativo, con miras a hacer propuestas superadoras del actual estado de cosas- puede parecer obvio pero no lo es, habiendo sido éste uno de los puntos analizados y acordados en la reunión preparatoria de este foro.

Precisamente, en dicha reunión preparatoria (Santiago, julio de 1999) se planteó la necesidad de superar algunas deficiencias que se repiten en los eventos sobre educación y particularmente en los dedicados al tema docente: la ya mencionada ausencia, o la representación formal y simbólica, de los docentes y sus organizaciones en estos eventos "sobre ellos"; demasiada información, con gran diversidad y dispersión de temas, sacrificando la reflexión y el debate, así como momentos y esfuerzos de síntesis; sesgo cuantitativista y ausencia de dimensiones culturales, contextuales e históricas en las investigaciones, las propuestas, los análisis y la discusión; visión y tratamiento eminentemente sectoriales de lo educativo; énfasis en la presentación y modelización de "casos exitosos" o "mejores prácticas", y de su posible replicabilidad en otros contextos, como modelos ahistóricos y descontextualizados; y, en general, visiones simplistas y evasión de la complejidad y el conflicto como ingredientes inherentes al cambio educativo y al propio "éxito".

A fin de propiciar un debate plural, capaz de traer a la discusión diversas perspectivas, el CAB solicitó tres documentos, respectivamente a una persona con una experiencia de conducción desde el Estado/Ministerio de Educación, otra con experiencia desde el interior de una organización sindical docente, y otra vinculada a tareas de investigación y asesoría. Este documento intenta responder a esta última categoría, entendiendo que el papel del intelectual y

³ Varias personas colaboraron directa o indirectamente en la realización de este documento, proporcionándome materiales, facilitando encuentros, entrevistas y visitas, o bien inspirando y alentando algunas de las ideas expuestas aquí. Deseo agradecer especialmente a: Jorge Pavez y Jenny Assael del Colegio de Profesores, Beatrice Avalos del Ministerio de Educación, y Mario Ferrari, Barbara Bentein, Livia de Tommasi y Cristián Bellei de UNICEF, en Chile; Héctor Florit, Lydia Ducret, Jorge Barrera y Rosario Illa del FUM-TEP y la revista *Quehacer Educativo*, Ana María Rodríguez de Costa de la Universidad de la República, Susana Regent de *El Tejano*, Susana Grunbaum y Pablo Mazzini de la Comisión de Juventud de la Intendencia Municipal de Montevideo, y Denise Vaillant del CODICEN, en Uruguay; el Comité Directivo de FECODE y en especial Jorge Gantiva y José Fernando Ocampo, de la revista *Educación y Cultura*, en Colombia; Cheila Valera de FLACSO, Sandra González de INTEC, Josefina Pimentel del Ministerio de Educación, en República Dominicana; Julio Dagnino y Sigfredo Chiroque del IIP, en Perú; Marco Villarruel y Magaly Robalino, de CENAISE, en el Ecuador; María de Ibarrola, del DIE-CINVESTAV, Fernando Bojórquez, de CMPIO (Oaxaca) y los maestros de UNEM (Chiapas), en México; Adriana Dickel, de la Universidad de Passo Fundo y las maestras de la red municipal de Passo Fundo (Río Grande do Sul) y Nora Krawczyk, de la Universidad Católica de Sao Paulo, en Brasil; Inés Aguerrondo, Guillermina Tiramonti, de FLACSO, y José Luis Coraggio, de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en Argentina; y Eduardo Fabara y Martha Vargas de Avella, de la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, en Colombia. La responsabilidad por las afirmaciones hechas en este documento es, con todo, enteramente mía.

del especialista es precisamente contribuir a comprender mejor la naturaleza y la complejidad de los problemas y de las soluciones -en este caso, en relación al cambio educativo-, las fortalezas y debilidades de la información, el conocimiento y la técnica disponibles para acceder a dicha comprensión, la heterogeneidad de actores, intereses y percepciones involucrados, y la necesidad de favorecer la visibilidad y la interacción entre ellos a fin de lograr lo que es, finalmente, el objetivo: una educación equitativa, permanente y de calidad para todos.

El desencuentro entre reforma y docentes ha sido un desencuentro crónico en la historia de la reforma educativa a nivel mundial, y en la de esta región en particular, y la muralla contra la cual continúan estrellándose los sucesivos intentos de cambio, tanto desde arriba como desde abajo. Avanzar en la línea del diálogo, la aceptación de las diferencias y la cooperación en torno a un proyecto de trabajo común y acordado, es condición del cambio educativo, responsabilidad compartida y tarea urgente de la época, consecuente con las metas y los planteamientos que acompañan al moderno discurso de la reforma: calidad, equidad, autonomía escolar, revalorización, profesionalización y protagonismo docente, estímulo a la innovación, consulta, consenso, alianza, concertación, democratización.

El "diálogo de sordos" entre los distintos actores de la comunidad educativa, y entre Estado y docentes en particular, no se resuelve con mejores estrategias unilaterales de información, comunicación o capacitación, ni con técnicas de negociación de conflictos. Implica un mutuo reconocimiento del Otro, de uno mismo como Otro y de los múltiples Otros que actúan dentro del campo educativo; implica ejercer la capacidad para escuchar y aprender, la tolerancia, el pluralismo y la actitud democrática como cualidades a ser desarrolladas no únicamente en el currículo escolar sino, en primer lugar, en la formulación y discusión de la política educativa. A lo largo de varias décadas de reformas educativas, quizás sea la relación Estado-reformadores y docentes-organizaciones docentes el campo que ha permanecido más atado a viejos esquemas, más al margen de la voluntad y el espíritu de cambio, siendo éste, al mismo tiempo, ámbito crítico de intervención y condición de viabilidad del propio cambio.

Se habla mucho del *cambio educativo*, pero aún sabemos poco acerca de cómo opera y en qué condiciones se da dicho cambio. Tanto en los procesos de reforma del sistema como en los de innovación institucional ha habido poca reflexión, sistematización, teorización y evaluación. Los empeños se han dirigido más a difundir y modelizar la experiencia que a comprenderla en su complejidad e integralidad: procesos, actores, relaciones, dinámicas, resistencias, dilemas, contradicciones, conflictos, lecciones aprendidas. Informes y estudios son por lo general recuentos descriptivos de logros, en los que destacan los indicadores macro y los aspectos cuantitativos, con escasa atención a los aspectos cualitativos y los indicadores micro. No obstante, el conocimiento disponible y la propia experiencia acumulada sugieren que el cambio educativo es mucho más complejo y más difícil de lograr que lo imaginado hasta hoy.

La educación, como campo de estudio y de trabajo, es un mundo enormemente complejo. Complejo es el mundo de la escuela y del aula; complejo es el mundo de un ministerio de educación (Rama, 1997). En ambos lados -escuela y ministerio- falta información y conocimiento fundamentado para saber lo que hay que hacer, y, sin embargo, se toman decisiones todos los días y a cada momento, decisiones que afectan de manera significativa la vida y las posibilidades de las personas y de cada país. En ambos lados se opera en buena medida en base a intuiciones, a grandes hipótesis, por ensayo y error, ya porque no existen la información y el conocimiento requeridos, ya porque no se tiene acceso a ellos, ya porque lo que está disponible no se aprovecha, ya porque resulta ajeno a los dilemas que se presentan al hacer política educativa o al hacer educación. En todo caso, tanto en ministerios como en escuelas se actúa "como si se supiera", con la "omnisapiencia" a la que tienta el campo de la

educación -el educador (el especialista en educación) *debe* saber, debe saberlo *todo*- y las posiciones de poder -el poder que tiene quien enseña, el poder de quien toma decisiones.

Una cosa es proponerse cambiar la educación, y otra cosa es lograrlo. En los países industrializados y en los menos desarrollados, tanto la vía de la *reforma* (el cambio pensado y diseñado "arriba", para derramarse hacia "abajo", ser "apropiado" y "ejecutado" por los educadores, "aterrizar" en la escuela y modificar la cultura escolar y las prácticas pedagógicas) como la vía de la *innovación* (el cambio realizado "abajo", a partir de la "práctica" y los actores de base, eventualmente institucionalizado y generalizado en el marco de la reforma), han mostrado ser ineficaces para cambiar la educación.

Sabemos ya que pensar y conducir una estrategia de cambio educativo requiere no únicamente información y saber experto sino criterio y sentido común, y no sólo re-pensar el modelo educativo tradicional sino el modelo tradicional de política educativa para el cambio educativo. Esto implica aceptar la necesidad del aprendizaje y el cambio de mentalidad no únicamente entre los docentes -que es para quienes se reconocen usualmente estas necesidades- sino entre los propios reformadores. Sabemos ya que lo educativo y la posibilidad del cambio educativo no radican ni "arriba" ni "abajo", ni "dentro" ni "fuera" de la escuela, el sistema escolar y el sector educativo, sino en la sociedad como un todo, en la visión y la política intersectorial, en el entramado de voluntades y saberes de todos los sectores, actores e instituciones involucrados: alumnos, padres de familia, docentes, especialistas, burócratas, universidades, iglesias, empresa privada, medios de comunicación, organizaciones comunitarias, movimientos sociales, partidos políticos, organismos gubernamentales y no-gubernamentales, organismos nacionales e internacionales.

Antes de continuar, es importante hacer algunas precisiones en torno a este estudio.

Objetivos y perspectiva adoptados. Con este documento aspiramos contribuir a una mejor comprensión de la lógica desde la cual se ubican, y enfrentan, dos actores claves del cambio educativo, regidos tradicionalmente por una relación asimétrica: por un lado, los "reformadores" (especialistas, tomadores de decisión a nivel nacional e internacional) y, por otro lado, los "ejecutores" (docentes y organizaciones docentes). Esto, en la perspectiva de avanzar en el difícil terreno del diálogo y la concertación entre estos actores, requisito fundamental para lograr un desarrollo y un cambio sostenidos y sustantivos en educación.

Teniendo en cuenta que en la presentación y el análisis de la reforma y del cambio educativo ha primado un punto de vista, el de los reformadores, este documento intenta poner de relieve "otro" punto de vista: el de los docentes y sus organizaciones. Existen, por supuesto, varios *otros* puntos de vista (principalmente el de los padres de familia así como de los alumnos, niños, jóvenes y adultos) que ameritan estudios específicos y de los cuales sabemos aún muy poco.

Algunos términos utilizados: *docentes, organizaciones docentes, comunidad educativa, cambio, reforma, innovación.* En el término *docentes* incluimos a maestros/profesores, directores y supervisores/inspectores escolares, según las distintas denominaciones adoptadas en los países.⁴ Con *organizaciones docentes* denominamos a todas las entidades que agrupan a los

⁴ En algunos países, el término *docentes* - y/o el colectivo *magisterio*- se reserva para quienes enseñan en el aula, excluyéndose a los niveles directivos (directores y supervisores). La terminología utilizada no varía únicamente entre países, sino entre especialistas en el tema educativo. Homogeneizar y dar

docentes, las cuales pueden ser de diverso tipo: sindicales, profesionales, políticas, religiosas, culturales, etc.⁵

Entendemos por *comunidad educativa* - diferenciándola de *comunidad escolar* - no únicamente a los actores de nivel local, sino al conjunto de actores involucrados en la oferta o demanda de educación, desde el aula de clase hasta las instancias de toma de decisión, nacional e internacional, incluyendo alumnos, padres de familia, docentes, autoridades, en instituciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la educación.

Nos referiremos, diferenciándolos, a *cambio*, *reforma* e *innovación* en educación. Llamaremos *reforma* a las intervenciones de política propuestas y conducidas "desde arriba"⁶, a nivel macro y de sistema, por los Estados/gobiernos y los organismos internacionales.⁷ Reservaremos el término *innovación* para las intervenciones que tienen lugar "abajo", a nivel micro/local, dentro o fuera del sistema escolar.⁸ Reforma e innovación interactúan en la realidad, siendo difícil

consistencia a la terminología empleada es una necesidad no sólo para la comparabilidad de estudios, sino para la comunicación y el diálogo.

⁵ Hay organizaciones sindicales docentes, como el SNTE en México, que integran también a los empleados de la Secretaría de Educación Pública, incluyendo oficinistas, personal de intendencia, obreros especializados, y a los jubilados.

⁶ Usaremos el término *reforma* para estas intervenciones "desde arriba", independientemente de las denominaciones que éstas adoptan en los distintos países (*mejoramiento*, *transformación*, *modernización*, etc.). De hecho, varios países evitaron en los últimos años hablar de *reforma*, dadas las asociaciones tradicionales de este término. En México, se prefirió hablar de *modernización*. En Argentina se optó por *transformación*, para referirse a un cambio profundo, no superficial (Aguerrondo, 1992; Argentina, 1996), resultado o no de la acción de las políticas educativas (Braslavsky y Cosse, 1996), En Chile, a lo largo de la década se transitó "del *mejoramiento* a la *reforma*": luego de cuatro años de acciones focalizadas y diferenciadas, a partir de 1994 se empezó a hablar de *reforma* para dar cuenta del incrementalismo, la magnitud, integralidad y amplitud de los cambios planteados. (García-Huidobro y Cox, 1999). Es asimismo interesante llamar la atención sobre el uso diferenciado de los términos para referirse al cambio en distintos ámbitos de lo educativo: es común aplicar *modernización* para el ámbito administrativo, *cambio* para el ámbito curricular, y *renovación* para el ámbito pedagógico. La elección de los términos no es casual y es, de hecho, materia para la reflexión y el análisis.

⁷ La inclusión de los organismos internacionales como actores de la reforma se justifica dado su peso real y creciente en la formulación y orientación de la política educativa a escala global, y específicamente su influencia en el ámbito regional y nacional, sobre todo en la década de 1990.

⁸ Igual que *reforma*, *innovación* es un término-problema, y los múltiples intentos de definición y clasificación son ya parte constitutiva del campo. Suelen plantearse dos ejes principales para la clasificación de las innovaciones: alcance (micro y macro), ámbito o ámbitos principales (dentro o fuera de la escuela, curricular, pedagógica, administrativa, etc.) y su valor para el cambio (superficiales o profundos). Las terminologías adoptadas varían mucho, incluyendo "experiencias significativas", "mejores prácticas", "experiencias inspiradoras", entre otros. Estrictamente, la innovación es la *aplicación* de una idea nueva o de una idea vieja renovada o reinterpretada. Las ideas nuevas pueden surgir de la misma práctica cotidiana, abajo o arriba, a nivel micro o macro. Las innovaciones a nivel local (el aula, la escuela, la comunidad) pueden ser mera práctica, o bien formalizarse, tomar la forma de *propuesta* aplicable por otros; también pueden difundirse sin ser formalizadas, por copia horizontal mediante la observación. La innovación a nivel macro (reforma) generalmente parte de una propuesta previa y se aplica a sistemas completos o a componentes de estos, pretendiendo innovaciones en gran escala. Una vez aplicadas, dejan de ser nuevas y los innovadores dejan de serlo también. "Innovador" en sentido lato sería una persona que continúa siempre inventando, creando alternativas; o alguien que, adoptando la

delimitar iniciativas y fuentes para la innovación: experiencias o propuestas ensayadas "abajo" iluminan constantemente la política educativa y son incorporadas por la reforma, al tiempo que ésta difunde lineamientos y propuestas de cambio a menudo incorporados e internalizados "abajo" como innovación. Se trata más bien, entonces, de un circuito dinámico, de ida y vuelta.

Finalmente, reservamos el término *cambio* para el cambio efectivo operado ya sea por efecto de la reforma, de la innovación, de su articulación, o prescindiendo de ambas. De este modo, estamos asumiendo que no toda reforma es innovadora; que no toda innovación se inscribe en el marco de la reforma (pudiendo la innovación, de hecho, plantearse precisamente como una innovación respecto de la reforma en curso); que ni la reforma ni la innovación aseguran por sí mismas cambio en educación. Así, afirmar el papel protagónico de los docentes y sus organizaciones en el *cambio* educativo, implica pensar dicho papel en relación tanto a la reforma como a la innovación.

Ambito del estudio. Dado el propio recorte tradicional del campo educativo y de las reformas, al hablar de *educación* tendremos aquí como referente principal al sistema escolar, dejando afuera otros sistemas de aprendizaje. Tampoco estamos incluyendo la educación universitaria.⁹

Nos referimos a la región (América Latina y el Caribe), ejemplificando y deteniéndonos en algunos países, principalmente Colombia y Chile, dos países muy diferentes, ambos referentes actuales para la reforma y la innovación en la región, y ambos con una densidad inusual de documentación y registro en torno a cada experiencia nacional, tanto desde el lado gubernamental como desde el lado docente, lo que no sólo aporta material para el análisis sino que aporta análisis avanzado por sus propios actores. Es inevitable asimismo mencionar a la reforma española, un referente externo importante en el diseño de la última generación de reformas latinoamericanas.

Si bien se tiene en cuenta una perspectiva histórica del cambio educativo en la región, el documento se centra en la década de 1990, período marcado por profundos cambios en el panorama mundial y en el educativo específicamente. Precisamente este recorrido histórico permite constatar que las reformas educativas de fines de los 80 y los 90, si bien conservan elementos de la llamada "reforma tradicional", comparten premisas y modos de hacer que las diferencian de reformas ensayadas en la región con anterioridad.

Fuentes de información (ver bibliografía). Procuramos hacer una selección variada y amplia, a fin de reflejar los puntos de vista tanto de los reformadores (Estados/gobiernos y organismos internacionales) como de los docentes. En este último caso, dimos particular importancia a periódicos y revistas sindicales, órganos por excelencia de información y comunicación de los gremios, en los que pueden encontrarse tanto voces de docentes de aula y dirigentes

propuesta, la adapta con libertad. Un objetivo de la macroinnovación (reforma) puede ser precisamente propiciar o facilitar las innovaciones, la inventiva y la creatividad de los prácticos.

⁹ Nos parece importante consignar que la educación (de un país y en general) no se limita a la educación escolar. Todo diagnóstico o visión de lo educativo es incompleto si no incluye las "otras" educaciones, generalmente ausentes de las políticas y los informes oficiales (que asocian *educación* con *educación escolar* y *reforma educativa* con reforma de la educación *pública*): la educación particular, la llamada educación no-formal, con toda su gama de ofertas y variantes, así como diversas formas de educación comunitaria, religiosa, sistemas tradicionales de educación, etc.

sindicales, como de especialistas nacionales e internacionales.¹⁰ Encontramos revistas docentes con una clara opción pluralista, en las que tienen cabida opiniones y posiciones muy diversas, no necesariamente afines a la línea editorial o los planteamientos docentes, incluidas las de funcionarios y técnicos gubernamentales al frente de las reformas. De hecho, lo que el propio análisis revela es que es mucho menos frecuente la situación inversa: dirigentes docentes invitados a exponer sus ideas en las publicaciones oficiales de las reformas. Se buscó asimismo, donde fuera posible, recurrir a entrevistas, dada la mayor espontaneidad e informalidad de expresión que permite este formato. Finalmente, una fuente importante de información proviene de mi propio contacto personal, correspondencia, entrevistas y reuniones con equipos ministeriales, docentes, organizaciones y dirigentes sindicales docentes en diversos países de América Latina en los últimos años.

Por último, una advertencia siempre necesaria en cuanto a los riesgos de la generalización, en este caso al hablar de "las reformas", "los docentes", "las organizaciones docentes", "los organismos internacionales", etc. Lejos del estereotipo que cada uno se construye del otro, dentro de estas agrupaciones hay diferencias significativas, fisuras y hasta rupturas. De hecho, a pesar de la existencia de una terminología común y de diagnósticos y políticas más o menos estándar en el conjunto de países de la región, los procesos y dinámicas del cambio educativo adquieren características peculiares en cada país, sobre todo en países federados y donde la descentralización ha avanzado y ha promovido expresamente la flexibilidad y la diversidad. Hay asimismo diferencias importantes en relación a "los docentes" entre países y dentro de cada país, entre zonas o categorías (los que trabajan en zonas urbanas y rurales, en medio indígena y no-indígena, en la enseñanza pública y en la privada, en escuelas graduadas y multigrado, e incluso entre las redes públicas estatal y municipal). Esas diferencias se expresan también, obviamente, a nivel de las organizaciones docentes, para las cuales se han intentado incluso diversas tipologías; dentro de éstas hay a su vez debate, conflicto, corrientes y posiciones diferentes frente a la educación, la reforma, el cambio educativo, y el papel de los docentes.

Tampoco "la reforma" o los reformadores desde el Estado/gobierno conforman un grupo monolítico o nítidamente diferenciable -como pudo verse en el pasado- de "la sociedad civil". Precisamente, un signo característico de la última generación de reformas, en muchos países, ha sido el acercamiento y la colaboración de centros académicos, universidades y organismos no-gubernamentales (ONGs) al sistema escolar y las tareas de la reforma, y la incorporación de intelectuales y especialistas provenientes de estos centros a posiciones claves en el diseño y la conducción de las reformas, desplazando o conviviendo con las burocracias y los técnicos tradicionales de los Ministerios de Educación. Independientemente de cómo se vea este fenómeno -para unos, oxigenamiento de la política educativa; para otros, cooptación de los intelectuales y el progresismo pedagógico- esta "coalición de expertos y burócratas" (Stromquist y Basile, 1999) condensa nuevas realidades y nuevas contradicciones en el seno de la política educativa, la reforma, los reformadores, los Ministerios de Educación, el Estado.

También el membrete "organismos internacionales" corre el peligro de juntar bajo un mismo paquete a organismos muy diversos (organismos bilaterales y multilaterales, regionales y mundiales, la banca internacional y las agencias del sistema de Naciones Unidas, organismos que otorgan préstamos y otros que otorgan donaciones, etc.) y las diferencias -objetivos,

¹⁰ Para un análisis de algunas de las principales revistas de sindicatos docentes en la región, ver Pincetti, 1995. Las revistas analizadas por Pincetti incluyen: *Serie Movimiento Pedagógico* (Argentina), *Educación y Cultura* (Colombia), *Horizonte Sindical* (México), *Básica* (México), *Escuela Pública* (Perú), *Quehacer Educativo* (Uruguay), *Cadernos Andes* (Brasil), *Universidade e Sociedade* (Brasil), y *Línea* (CMOPE, publicada en Uruguay).

agendas, mecanismos de cooperación financiera y técnica, etc.- en el interior de cada subgrupo y de cada institución.¹¹

La llamada *comunidad educativa* es, en verdad, un sistema enormemente complejo y heterogéneo, cruzado por numerosos actores, con visiones diferentes e incluso antagónicas entre sí y en el interior de cada uno de ellos. Por otra parte, las percepciones y posiciones de cada uno de estos grupos no son ni universales ni estáticas: adquieren especificidad en diferentes contextos y se modifican a lo largo del tiempo. No obstante esta diversidad y dinamismo, lo que prima - y parecería acentuarse - en el ámbito educativo es el estereotipo, la dificultad para "ver" al Otro y dialogar con el diferente, la fragmentación, la falta de entendimiento y de cooperación, la intolerancia, el belicismo, la confrontación.

La diversidad y hasta polarización de visiones que cruzan al campo educativo pueden ser enormes. Tanto, que es ya imposible captar lo que acontece con la educación de un país ateniéndose a las informaciones e interpretaciones provistas desde un solo "lado", ya sea Estado, docentes, padres de familia, alumnos, empresariado, iglesias, ONGs, universidades. En cualquier caso, resulta indispensable "bajar" a las escuelas y tener acceso a las vivencias y opiniones de los tres actores principales, aquellos que están al final de la cadena, en la línea de fuego de la enseñanza y el aprendizaje: alumnos, docentes y padres de familia.

El exitismo del informe gubernamental o internacional contrasta con el catastrofismo del informe sindical. El diagnóstico o la recomendación internacional puede pecar de simple y el documento académico hacer gala de complejidad. La reforma vista desde la escuela y desde los docentes es muy distinta de la reforma vista desde las oficinas ministeriales, los planes nacionales y las declaraciones internacionales. Las opiniones de los padres de familia a menudo no coinciden con las de los docentes, ni con las de sus hijos, los alumnos. Las propias nociones de *educación, escuela, enseñanza, aprendizaje, equidad, calidad, excelencia* (la "buena" educación, el "buen" docente, el "buen" alumno) varían grandemente entre los distintos actores y sectores.¹²

II. CAMBIO EDUCATIVO Y PROTAGONISMO DOCENTE

"La adaptación de los sistemas escolares y los requisitos de las sociedades modernas exige una preparación mucho más amplia y profunda del personal docente llamado a preparar a los jóvenes a vivir y trabajar dentro del marco de una organización económica y social cada vez más compleja. Además, los continuos progresos en todas las ramas del saber, de las ciencias pedagógicas inclusive, entrañan cambios en los propios objetivos, el contenido y los métodos de

¹¹ Como se recomienda a los gobiernos (Hallak, 1996) es importante cuando menos distinguir *préstamos* de *donaciones* - "los préstamos deberían ser manejados, al menos en alguna medida, como parte de los procesos de mercado" (*op.cit.*:5) - y dar un tratamiento especial a las agencias del sistema de Naciones Unidas, fundamentalmente proveedoras de donaciones en dinero y en especie.

¹² Un tema para el cual hay investigación comparativa en algunos países son las distintas percepciones que tienen sobre el llamado *fracaso* escolar y la *repetición* escolar específicamente (percepción o no como un problema, causas y posibles soluciones) los especialistas, los docentes, los padres de familia y los alumnos. Hay percepciones diferentes incluso dentro del grupo docente, dependiendo de la posición específica: supervisores, directores o docentes de aula. Ver al respecto, por ejemplo, Assael, *et.al.* 1989; OEI-UNESCO/UNICEF, 1996; Torres, 1998a. En este último trabajo se reseñan tres estudios sobre repetición escolar realizados, respectivamente, en América Latina (Honduras), Asia (Nepal) y Africa (Kenya); en todos ellos se constata la heterogeneidad de percepciones en torno a la repetición dentro de cada comunidad educativa e incluso de cada comunidad escolar.

la educación. Ahora bien, es evidente que los resultados que se obtengan, tanto de las reformas escolares actuales, como de la renovación pedagógica que se inicia, dependerá mucho del propio educador. La función docente se encuentra así en el centro mismo de los problemas planteados hoy en el mundo entero por la expansión de la educación y la necesidad de adaptarla a las nuevas necesidades del hombre y de la sociedad" (René Maheu, Director General de la UNESCO, en: OIT/UNESCO, 1966).

La cita corresponde a los años 60, pero resulta cercana y actual cuatro décadas después. El reconocimiento de la necesidad del "cambio educativo" es tan viejo como el reconocimiento de la brecha entre los sistemas escolares y los requerimientos de una sociedad moderna. Los sucesivos intentos de reforma educativa no han logrado lidiar con esa brecha. Más bien, el histórico desfase entre el desarrollo del conocimiento científico y la lentitud del aparato escolar para convertirlo en currículum, parece acentuarse cada vez más. De hecho, la magnitud del rezago entre los aprendizajes logrados en el siglo XX y los requeridos por el siglo XXI, no únicamente para los pobres sino para las élites y los grupos dirigentes, está hoy en el centro de las preocupaciones de los reformadores de la educación.

La afirmación acerca de la necesidad del cambio educativo ha ido junto con la afirmación del protagonismo de los docentes en dicho cambio y la urgencia de una preparación docente amplia y profunda para forjar el "nuevo educador" y el "nuevo rol docente" requerido para llevarlo adelante. No obstante, el docente de este fin-inicio de milenio, forjado al calor de varias décadas de políticas y reformas educativas, es un docente empobrecido, con menos prestigio, respeto y estatus que el de mitad de siglo, y enfrentado a una tarea mucho más compleja, exigente y vigilada que la de entonces. Las condiciones de trabajo docente se deterioraron en todo el mundo, y la formación docente no dio el gran salto requerido. Muchos docentes en los últimos años abandonaron la docencia, también ellos (y no sólo los alumnos) expulsados por un sistema incapaz de motivar y retener. La incorporación de educadores legos -mano de obra barata, sin o con escasa formación pero con menos exigencias laborales- pasó a convertirse en un mecanismo regular del sistema escolar en muchos países. La brecha entre el educador requerido por el nuevo siglo y el educador disponible hoy y aquí, no se redujo sino que se ensancha cada día más (Torres, 1996c,d, 1997, 1999a).

Con discontinuidades y reapariciones intermitentes, la reforma educativa en América Latina y el Caribe ha sido permanente al menos en los últimos cuarenta años, dejando como saldo planes inconclusos que no llegan a cumplir sus objetivos, porque no llegan a salir del papel o porque se interrumpen antes de tiempo.

La distancia entre la *reforma-documento* y la *reforma-acontecimiento* suele ser grande. Si por *reforma* entendemos la *propuesta* de reforma (el deber ser, la normativa, el documento, el plan), los problemas de la educación se visualizaron y resolvieron hace mucho tiempo en esta región. Comparadas con las propuestas de los años 60, las propuestas de los 90 parecen mucho más sofisticadas, tanto que en ocasiones resultan extrañas a los contextos nacionales concretos para los cuales están supuestamente pensadas. La comparación muestra también que, pese al avance y la sofisticación, los problemas fundamentales continúan sin resolverse, habiendo sido identificados casi medio siglo atrás.

Uno de esos problemas a escala no sólo regional sino mundial es el "problema docente", vinculado al tema - también perenne - del cambio educativo. El *protagonismo docente* en el cambio educativo ha estado presente desde siempre en el discurso de la reforma, sin que tal afirmación haya logrado hasta la fecha conceptualizarse ni plasmarse adecuadamente en políticas y medidas. Más bien, como destacan estudios y analistas en diversas latitudes, lo que

se ha dado a lo largo de estos años es una *desprofesionalización* de la docencia y de los docentes, tanto en términos reales como simbólicos.

Para entender mejor el rol de los docentes y sus organizaciones en relación a los procesos de reforma y al cambio educativo en general, es necesario caracterizar brevemente la "reforma tradicional" así como los procesos de reforma desarrollados en la década de 1990.

LA "REFORMA TRADICIONAL"

La llamada "reforma tradicional" está cuestionada en todo el mundo por su ineficacia.¹³ La literatura sobre el tema y la experiencia práctica muestran una serie de características comunes a los procesos tradicionales de reforma educativa, a las que se atribuye parte del "fracaso". Dichas características reflejan determinadas concepciones respecto de la educación y el conocimiento, la política y el cambio educativo, sus actores, instituciones, mecanismos, modos de organización y operación, ritmos y tiempos de dicho cambio.

Algunos de los elementos que caracterizan a la "reforma tradicional" son:

- Reformas "desde afuera" Este "afuera" opera en dos planos: (a) por un lado, se intenta motorizar el cambio desde afuera de las instancias que se pretende cambiar (instituciones escolares u otras instituciones educativas), a partir de instancias centralizadas, alejadas de la realidad y las necesidades de dichas instituciones; y (b) por otro lado, los parámetros teóricos y prácticos para la reforma se buscan fuera de cada sociedad nacional, en los países del Norte, sobre todo Europa y (cada vez más) Estados Unidos. Dichos parámetros, pensados y ensayados en realidades y coyunturas específicas, y sujetos a análisis, crítica y debate en esos mismos países, tienden a adoptarse acríticamente en los países en desarrollo. Desde adentro de cada sociedad nacional la política educativa y el paquete de reforma tienden a percibirse como autóctonos e incluso como originales.¹⁴
- Reformas "desde arriba" (verticales) Se asume que el cambio educativo puede lograrse no sólo "desde afuera" sino también "desde arriba" - típicamente, se habla de "bajar a la escuela",

¹³ La literatura sobre el tema en Estados Unidos y Canadá, destaca algunas "lecciones aprendidas" en estos contextos: el cambio es un proceso, no un evento; la práctica se modifica antes que las creencias; hay que pensar en grande, pero comenzar en pequeño; la planificación evolutiva es mejor que la planificación lineal; desde la política no puede dictaminarse lo verdaderamente importante (modificaciones en la conducta, las relaciones, la cultura); las estrategias que integran un doble movimiento, de abajo a arriba y de arriba abajo, son más eficaces que las que operan en un sólo sentido; el conflicto es un ingrediente necesario e inevitable del cambio; los profesores son la clave del cambio educativo y su participación activa es fundamental, sobre todo si se aspira a un cambio profundo, sistémico y duradero (Fullan, 1993; Hargreaves, 1996, 1998; Huberman y Miles, 1990; Hopkins, 1992). Para profundizar en el tema puede verse también: Aguerrondo, 1992; Coraggio, 1995, 1998; Coraggio y Torres, 1997; Delors et.al., 1996; Gimeno Sacristán, 1998; Popkewitz, 1994, 1997; Rivero, 1999; Tedesco, 1995; Tenti, 1994; Torres, 1999b, 2000a,b.

¹⁴ Al analizar las reformas educativas en Estados Unidos y otros países del Norte, de 1960 en adelante, se percibe el paralelismo entre el recorrido de la reforma educativa en estos países y en América Latina (temas y debates, diagnósticos y soluciones, políticas, medidas y mecanismos), con la diferencia de que en América Latina todo esto se prueba con al menos una década de retraso. De hecho, buena parte de lo actuado en esta región en la década de 1990 corresponde a lo probado -e incluso criticado y superado- en Estados Unidos en la década de 1980.

de "aterrizar en el aula"- mediante regulaciones, decretos, propuestas de nuevos planes y programas de estudio, etc. Se instala como natural la disociación entre quienes piensan, proponen, diseñan, dan, posibilitan, controlan, evalúan y encarnan el espíritu y en sentido mismo del cambio (arriba) y quienes se limitan a ejecutar y se someten a evaluación (abajo). La participación y la consulta social -a los docentes, los padres de familia, los alumnos, la sociedad en su conjunto- no tienen cabida ni razón de ser en este esquema. Todo cambio se piensa subsumido en la reforma. Incluso la innovación se piensa como patrimonio de la reforma, impedida o bien impulsada y legitimada desde arriba. Se cuestiona la 'pedagogía bancaria' en el aula, pero se mantiene en definitiva la 'gran pedagogía bancaria' en el modelo mismo de reforma.

- Reformas tecnocráticas y vanguardistas ("de autor") Prima una mentalidad vanguardista, iluminista y voluntarista en el diseño y ejecución de la reforma.¹⁵ La "buena" (propuesta de) reforma se juzga a partir de categorías técnicas, de la consistencia y coherencia de las ideas en el papel, no necesariamente de su pertinencia y viabilidad al chocar con la realidad. La distancia fundamental que separa a "reformadores" y "reformados" (o, mas bien, "reformables") es la del que *sabe* (y no necesita, por tanto, aprender ni someter sus ideas a consulta, diálogo y confrontación con otros saberes) y el que *no sabe* o tiene un conocimiento equivocado u obsoleto (y debe por tanto aprender, rectificar y dejarse guiar).

Desde la perspectiva de los reformadores, el cambio es esencialmente un objetivo unidireccional y externo, a lograr con los demás. Asumida la verdad y calidad técnica de la propuesta, la ejecución -por parte de los docentes- aparece como un problema de información y capacitación, a fin de asegurar la interpretación correcta y el manejo de la propuesta. Así queda instaurado el mecanismo que permite concluir que, si la reforma tiene problemas, estos serán problemas de ejecución, nunca de diagnóstico, planificación o diseño.

- Reforma como equivalente de progreso (el "cambio" dado por bueno en sí mismo) Se asume que la propuesta de "cambio" es, por sí misma, indicativa de avance en sentido positivo, considerándose por tanto innecesario explicar el por qué, el qué y el cómo de los cambios propuestos. Típicamente, las reformas carecen de una estrategia expresa de información, comunicación o persuasión (mucho menos discusión) pública. Se espera que el anuncio de la reforma sea bienvenido y apoyado por la ciudadanía, incluidos los docentes. Las críticas o resistencias tienden por ende a ser vistas como resistencias no a la reforma sino al cambio, al progreso, a la modernidad.

- Reformas sectoriales La política y el cambio educativo se piensan sectorialmente, entre y para educadores, como si la educación pudiese cambiarse exclusivamente desde el ámbito educativo (desde un único Ministerio, el de Educación, y desde un único saber, el de los educadores o los pedagogos), sin vinculación con la política económica e incluso con otras esferas de la política social. La pobreza, el desempleo, la desnutrición, la violencia social, la desesperanza, que ingresan a la escuela junto con los alumnos y sus familias, se perciben como externas, como extra-educativas, y se encarar con medidas *ad-hoc*, de asistencialidad escolar, que se adhieren a las funciones de la escuela y los docentes. Esto, a pesar de

¹⁵ Popkewitz es uno de los críticos más acérrimos del individualismo y voluntarismo de las reformas, especialmente del papel atribuido a intelectuales e investigadores como instigadores y arquitectos del cambio. Critica "*una teoría voluntarista del cambio que, por una parte, es muy individualista y, por otra, caracteriza el cambio como un proceso natural y evolutivo producido a través de acciones o fuerzas intencionadas*" (Popkewitz, 1997: 37).

reconocerse reiteradamente la interdependencia entre educación y sociedad, entre educación, economía y política, construcción de ciudadana y transformación social.

- Reformas escolares La asociación (y reducción) entre *educación* y *educación escolar* se refleja, evidentemente, en la política educativa. Lo que se llama "reforma educativa" es en verdad "reforma escolar", es decir, pensada para modificar el sistema "oficial", "formal" o "regular", dejándose afuera otros sistemas educativos y ámbitos de aprendizaje tales como la familia, la comunidad, el trabajo, los medios de comunicación, y, en general, las ofertas educativas consideradas "extra-escolares" o "no-formales". El sistema escolar se visualiza como un sistema cerrado, sin contacto con el mundo exterior e incluso con otros sistemas de aprendizaje, aún cuando la retórica del cambio alude expresamente a la necesidad de abrir la escuela al entorno y construir puentes con esos otros sistemas y modalidades de aprendizaje.
- Reformas intra-escolares (centradas en la oferta educativa) Las políticas educativas se piensan no sólo como escolares sino como *intra-escolares*, es decir, desde la institución y la oferta escolar: infraestructura, equipamiento, planes y programas de estudio, métodos y técnicas de enseñanza, textos escolares, bibliotecas, laboratorios, capacitación docente, organización y gestión interna de la escuela, etc. La reforma se desentiende o atiende muy marginalmente la *demand*a educativa – los alumnos, los padres de familia, la comunidad local, a sociedad nacional - su problemática, opiniones, expectativas, necesidades e intereses respecto de la educación. A menudo, los esfuerzos de cambio dentro de la escuela se estrellan con limitaciones materiales y con la desinformación, incomprensión y resistencia de los padres de familia, la comunidad, la sociedad toda. Al no incluirse esfuerzos expresos por incorporar a la población en el proceso de cambio, y por calificar dicha participación, particularmente entre los sectores más pobres, se reproduce el círculo vicioso que hace que los sectores expuestos a la educación de peor calidad sean los que menos calidad exigen y los que menos esperan del sistema escolar, tanto para sus hijos como para sí mismos.
- Reformas del sistema escolar público El cambio educativo y la necesidad de mejorar la calidad y la eficiencia se piensan exclusivamente para la educación escolar pública (la de los pobres), dejándose afuera la educación privada (una porción de la cual también atiende a sectores pobres). Se reafirma así la idea de que la educación pública es mala y la privada buena, que esta última no tiene problemas ni requiere reformas. No obstante, no es posible desarrollar un proyecto educativo nacional y cambiar la educación de un país prestando atención únicamente a una porción del sistema escolar y a un segmento de la población, sin afectar las relaciones y el sentido común construidos en torno a lo educativo por el conjunto de la sociedad (entre otros, la realidad y el estereotipo en torno a la distinción entre educación pública y educación privada).
- Reformas uniformes Típicamente, la reforma se plantea como una reforma abarcativa. La pretensión de universalidad suele ir junto con la pretensión de uniformidad. En versiones modernas, la diversidad se encara permitiendo flexibilidad para introducir adaptaciones (curriculares, pedagógicas, administrativas, etc.) pero sin asumir de hecho la necesidad de sistemas y variantes realmente diferenciados, ajustados a las necesidades y posibilidades de cada contexto. Esta falta de sensibilidad hacia la diversidad y, específicamente, hacia las dimensiones culturales e históricas que son claves en educación, se replica a nivel internacional, entre países centrales y periféricos, y entre agencias internacionales y estos últimos. El "Tercer Mundo" o los "países en desarrollo" aparecen como un conjunto relativamente homogéneo, al que se le aplican diagnósticos y se le recomienda un paquete más o menos estándar de reforma educativa, así como "modelos" a imitar y transplantar de un país a otro, de un contexto a otro.

- Reformas parciales Una debilidad crónica atribuida a las reformas educativas ha sido la falta de una visión holística y de sistema. Esto lleva a ver el cambio como una respuesta a *los problemas de la educación* (según estos sean definidos y priorizados en cada coyuntura) antes que a *la educación como problema*.

Aduciendo la imposibilidad de "cambiar todo al mismo tiempo", se ha privilegiado uno o más aspectos de la oferta educativa (currículo, pedagogía, administración, capacitación docente, aspectos legales, equipamiento, tecnología educativa, etc.), asumiéndose, en cada caso, alguna hipótesis respecto de la importancia del componente priorizado y de la secuencia con que conviene introducir dichos cambios (primero la infraestructura y luego el currículo, primero el currículo y luego la administración, primero la administración y luego la pedagogía, primero los textos escolares y luego la capacitación docente, etc.). Asimismo, la tradición ha sido priorizar un nivel educativo (primaria, secundaria, terciaria) y avanzar por grados o cursos dentro de cada nivel (primer grado, segundo grado, etc.). Este "gradualismo" o "incrementalismo" (por componentes o por niveles) no siempre ni necesariamente implica una visión sistémica, pues incluso cuando se introducen cambios en diversos frentes, cada uno de ellos suele estar a cargo de unidades y equipos distintos, a menudo sin coordinación entre sí.

- Reformas cuantitativas El énfasis de la reforma se ha depositado en aspectos y resultados cuantitativos, en particular alrededor del acceso y, más recientemente, de indicadores tales como retención y completación. La propia repetición escolar (como una problemática específica, diferenciada de la deserción) es un indicador recientemente incorporado en los sistemas escolares. El *aprendizaje* relevante y efectivo (de los alumnos, de los docentes) no aparece como preocupación visible o bien se da por equivalente a *rendimiento escolar*. El valor del número se extiende y aplica a todos los ámbitos. La cantidad se impone incluso cuando la retórica predominante es la calidad; de hecho, la cantidad tiende a aparecer como calidad: más años de estudio, más tiempo de instrucción, más o menos alumnos por grupo, más textos disponibles, más horas de capacitación docente, etc.

- Reformas blanco-negro Prima una mentalidad dicotómica, lineal y mecanicista de la educación y el cambio educativo. Las decisiones de política se guían por opciones binarias, viendo soluciones únicas y polos opuestos donde lo que existe es una amplia gama de posibilidades, variantes y matices, y donde incluso no existe tal "opción". Tiende a descartarse lo que se decide que "no funciona" y a buscarse la "solución" en el reverso o, en todo caso, en un nuevo modelo, alternativa, método o técnica.

Algunas de esas viejas y nuevas dicotomías de la política educativa son: arriba-abajo o abajo-arriba, adentro-afuera o afuera-adentro, centralización o descentralización, cantidad o calidad, contenidos o métodos, oferta o demanda, escolar o extra-escolar, formal o no-formal, saber escolar o saber social, formación docente inicial o en servicio (continuada), enseñar o facilitar aprendizajes, énfasis en la enseñanza o en el aprendizaje, procesos o resultados, currículo centrado en el docente o centrado en el alumno, currículo cerrado o abierto, disciplinas o áreas, hechos o conceptos, trabajo individual o en equipo, lo técnico o lo profesional, educación general o especializada, educación presencial o a distancia, evaluación o promoción automática, uso de textos o abolición del texto, educación básica o educación superior, la diversidad como problema o como recurso, proyecto piloto o implantación masiva, dependencia o autonomía (docente, escolar, pedagógica, etc.).

- Reforma como discurso (el documento, la propuesta) "La reforma" se confunde fácilmente con la *propuesta*, con el documento (que contiene los fundamentos y lineamientos para el

cambio). Se crea la ilusión de que lo que se dice o está escrito se está haciendo efectivamente, que hay reforma curricular porque hay nuevos planes de estudio o nuevos textos escolares, que la capacitación docente está funcionando y se están modificando las prácticas pedagógicas porque los docentes incorporan la terminología de la reforma, que los materiales se están usando bien porque se distribuyen, etc.

Se habla de la reforma por eterna referencia a la normativa (al deber ser establecido por ésta). Se sabe, describe y divulga poco acerca de lo que sucede realmente en las instituciones escolares, en la dinámica y en las relaciones instauradas por la reforma. Informes y documentos de los gobiernos y de las agencias internacionales se caracterizan, de hecho, por un manejo confuso y ambiguo del lenguaje en donde no es fácil deslindar qué corresponde al *deber ser* (ideario, objetivos formulados, metas a alcanzar, etc.) y qué a lo realizado y logrado efectivamente.

- Reforma como evento (no como proceso) No obstante repetirse que la educación y el cambio educativo son de largo plazo, la reforma se plantea como un evento con una duración determinada, marcada por la lógica y los plazos de la política, la administración o el financiamiento, antes que por la lógica y los plazos de la educación. De ahí la vulnerabilidad de las reformas a las discontinuidades políticas y financieras, su carácter esporádico e intermitente, y el apresuramiento en el arranque y las etapas iniciales de cada nuevo intento. La mirada de corto plazo impide asumir la complejidad e integralidad requeridas para una intervención eficaz sobre la realidad, (investigación, planificación, experimentación, etc.) que asegure aprendizaje y rectificación en la marcha. Asimismo, refuerza una visión simplista del cambio educativo, al esperarse objetivos ambiciosos en tiempos récord.

El propio cambio educativo pasa a verse como un cambio atado siempre a una reforma determinada (la de un gobierno, un ministro o un equipo ministerial), haciéndose difícil ver el cambio que opera con independencia de la reforma (o motivado por ella, pero en otro sentido o incluso en sentido contrario) y la necesidad, por último, de pensar el cambio como permanente, instalado en el sistema educativo, a fin de ajustarse a las necesidades y posibilidades de cada contexto y de cada momento, al avance del conocimiento y la tecnología, y al aprendizaje derivado de la propia experiencia.

- Reformas a prueba de evaluación La tradición de la reforma ha sido el eterno partir de cero, diferenciándose de la anterior, planteándose como novedosa, original, fundacional. Espectacularidad en el anuncio y en el despegue, desgaste y bajo perfil hacia el final, por lo general sin dejar una sistematización y evaluación de lo hecho: éste es el ciclo que suele caracterizar a las reformas. A lo sumo, el informe de labores, de circulación restringida, describe lo hecho en términos de un recuento exitoso, con débil espíritu autocrítico (en el entendido de que esto significaría "dar armas al enemigo") y con nulo espíritu de aporte constructivo a la administración siguiente (en el entendido de que las reglas de la política no incluyen un proceso racional de transición, transferencia de conocimientos y aprovechamiento de la experiencia acumulada). Por otro lado, una sociedad desinformada y ajena al proceso, y la propia débil cultura evaluativa dentro del ámbito educativo, no le piden a la reforma y a los reformadores información pública ni rendición de cuentas.

- Reformas a prueba de docentes Como norma general, las reformas han priorizado la inversión en cosas, según las prioridades establecidas en cada momento (infraestructura, equipamiento, tecnología educativa) antes que en las *personas* (docentes, formación/capacitación docente, bienestar y satisfacción docente). Los docentes son caracterizados y permanecen tradicionalmente como "desafío" y como "dilema". De hecho, la

reforma se ha caracterizado por un profundo dualismo en torno al tema docente: valoración docente en la retórica, pero negligencia, desprecio y desconfianza en la práctica; los docentes como principales responsables de los problemas educativos y el deterioro de la calidad de la educación, y al mismo tiempo como salvadores y principales responsables de la mejoría de dicha calidad; los docentes como obstáculo y a la vez como protagonistas del cambio educativo.

Las medidas se anuncian sin previa información o consulta, contando con los docentes como aplicadores obedientes de decisiones tomadas por otros - otros que circulan y se renuevan constantemente, junto con las propuestas de cambio; decisiones que afectan de manera directa, y a veces radical, su trabajo y su vida - sin atención a cuestiones fundamentales como la persuasión, los afectos y la voluntad de cambio de quienes son convocados como aliados para cambiar. La capacitación docente va a la cola de la reforma - presupuestaria y cronológicamente - respecto de otras inversiones y medidas consideradas prioritarias, se piensa como instrumental a las necesidades de la reforma (típicamente a través de medidas *ad-hoc*, y sin vincularse o incidir sobre las instituciones de formación inicial) antes que al desarrollo profesional de los docentes, y se caracteriza por un enfoque corrector y rehabilitador, que pone eternamente en duda el saber docente, su validez y legitimidad.

Es sintomática la falta de información sobre los docentes en la región y en los distintos países, incluso a nivel cuantitativo, careciéndose prácticamente de estudios cualitativos que serían fundamentales (opiniones, percepciones, actitudes, expectativas, necesidades y estilos de aprendizaje, condiciones de trabajo y de vida, etc.). Han faltado, en general, políticas y medidas profundas e integrales (salarios, condiciones laborales, formación, carrera magisterial, aprecio y respeto social) para revertir la situación docente y fortalecer su rol profesional. Es ya constatación corriente en los procesos de reforma el hecho de que el efecto quizás más importante de ésta sobre los docentes es la apropiación de una nueva terminología, sin que ello implique apropiación de los conceptos y las propuestas, mucho menos cambios en mentalidades y prácticas.

▪ Reformas a prueba de cambio Las características descritas antes traslucen una visión simplista, normativa, voluntarista y (uni)lineal del cambio educativo, concebido a partir de intervenciones verticales, sectoriales (e intra-escolares), uniformes, instrumentales, dirigidas desde instancias centrales, sin una estrategia expresa de información, comunicación y debate público, realizable en corto tiempo, y según un plan prefijado de antemano. La innovación educativa se concibe de manera descontextuada y sin historia, y su ampliación e institucionalización (pasar de lo micro a lo macro, del proyecto a la política) tienden a verse como un mero proceso de expansión, pudiendo trasladarse y replicarse de un lugar a otro. A la investigación empírica se le atribuye la capacidad para dirimir "lo que funciona" y lo "que no funciona" en general, pudiendo las "lecciones aprendidas" en cada situación concreta también ser generalizables a cualquier contexto y momento. El ensayo continuo, el eterno partir de cero, el activismo sin reflexión, la falta de sistematización y evaluación, el exitismo, la certeza y la infalibilidad como principios, impiden el aprendizaje tanto individual como institucional, y por lo tanto el propio cambio, ingrediente y condición indispensable del CAMBIO.

El fracaso de la "reforma tradicional" sugiere, en fin, que no se trata tanto de mejorar los mecanismos y estrategias de ejecución, sino de revisar la propia manera de pensar y hacer política educativa, así como de repensar el modelo educativo y de cambio educativo que está detrás.

REFORMA EDUCATIVA EN LOS 90

La década de 1990 se caracterizó por una reactivación de la educación y de su importancia a escala global, y por una gran uniformidad de la política y la reforma educativa también a escala global, en el marco de la globalización y la hegemonía del modelo y el pensamiento neoliberal.

De hecho, la reforma educativa e esta década no puede entenderse sino en el marco más amplio de las reformas planteadas dentro del esquema neoliberal y, particularmente, en los principios del nuevo paradigma organizativo propuesto para la reforma del Estado y del sector público. La figura de "*un gobierno que tome el timón en lugar de los remos*" (Osborne y Gaebler, 1994:53) expresa bien la nueva función atribuida al Estado, cuestionado el Estado de Bienestar y anunciado el tránsito hacia un Estado Eficiente y Capaz. El "nuevo gerenciamiento público" (*new public management*), inspirado en el modelo gerencial de la empresa privada, propone como principios orientadores:

- incorporación de profesionales competentes, con capacidades técnica, de liderazgo y de gerenciamiento, al sector público y a las tareas de dirección, y fortalecimiento de dichas competencias y capacidades;
- descentralización y tercerización (externalización) de funciones;
- adopción de un esquema organizativo más plano y menos jerárquico;
- introducción de la competencia interna en el sector público;
- del énfasis en la planificación y el seguimiento de la gestión, al énfasis en el control y evaluación de resultados (medidos en términos de calidad, eficiencia y eficacia);
- adopción y vigilancia de estándares y medidas de rendimiento;
- establecimiento de un sistema de incentivos vinculados a desempeño y productividad, en base a resultados;
- adopción de un modelo y un estilo de *gerenciamiento* en sustitución del modelo y estilo tradicionales de *administración*; racionalización del gasto y reducción de costos;
- mejoramiento y mayor accesibilidad a la información disponible, y mayor utilización de ésta en la toma de decisiones;
- flexibilidad para adaptarse a los cambios y favorecer la innovación;
- responsabilidad por los resultados y rendición pública de cuentas.¹⁶

Las reformas en acción (más allá del papel y los propósitos enunciados) difieren mucho entre los distintos países de la región, no tanto en términos de un "ritmo de avance" (lo que presupondría una agenda y pasos comunes) sino de aspectos idiosincráticos que pone en cada caso la historia, la cultura y el contexto. Varias de ellas partieron de una crítica expresa al modelo de "reforma tradicional", al menos en algunos de sus aspectos más salientes (verticalismo, autoritarismo, falta de visión e intervención sistémica) y se plantearon superarlo, particularmente en cuanto al carácter más integral de la propuesta (intervenciones en diversos frentes: estructura, administración, normativa, currículo, evaluación, textos escolares, etc.), horizontes temporales más prolongados para ponerla en marcha y percibir resultados, incorporando el cambio como dimensión y mecanismo permanente en el sistema a los distintos niveles, mayor atención a la información y el conocimiento como ingredientes de la política educativa y la toma de decisiones, así como a la necesidad de consulta, información y comunicación pública.

¹⁶ Existe una amplia literatura (propositiva y crítica) al respecto. Una aproximación al planteamiento puede encontrarse en el libro de Osborne y Gaebler (1994), *Un nuevo modelo de gobierno: Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*.

Algunos de los elementos distintivos de las políticas y reformas educativas de los 90 incluyeron:

El espíritu, los objetivos

- Una educación para "adecuarse a los cambios" y responder a las necesidades de la sociedad del conocimiento En la formulación de los objetivos de la educación y el cambio educativo a nivel mundial primó el enfoque de *capital humano* que ve en la educación esencialmente la herramienta para producir trabajadores calificados, útiles a las necesidades de la empresa, versátiles y flexibles para adecuarse a los cambios. No obstante, hay una amplia gama de visiones sobre lo educativo que no se restringen, ni aceptan, esta versión, entre otros: el "desarrollo humano"¹⁷, la "transformación productiva con equidad"¹⁸, el "aprender a ser, a conocer, a hacer y a vivir con los demás"¹⁹, y la "construcción de ciudadanía"²⁰.

Es importante notar que un objetivo corriente en las propuestas (incluso alternativas) sobre lo educativo es formulado en términos de "*adecuarse a los cambios*", no de anticipar o incidir sobre estos, para re-direccionarlos, asumiéndose de hecho la inevitabilidad de dichos cambios y de sus efectos. La construcción de sujetos críticos, capaces de transformar su realidad, y de participar activamente en el desarrollo de su comunidad y su país, presente como objetivo en las políticas y propuestas educativas de las décadas de 1960 y 1970, tendió a desaparecer de los objetivos de la educación.

- Calidad y equidad como ejes de la política y la reforma educativa La *calidad* -su "deterioro" y su "mejoramiento"- fue el eje principal de la reforma. *Calidad* se instaló como un término placebo (bueno para todo), aparentemente consensual; no obstante, el debate en estos años mostró la existencia de concepciones y comprensiones muy diversas, y la inutilidad de dicho debate tanto en el plano conceptual como operativo. En la práctica, la versión de *calidad* que se impuso en las políticas es la que asocia calidad con *eficiencia* (Edwards, 1991)²¹ y con *rendimiento escolar* ("mejorar la calidad de la educación" fundamentalmente como "reducir el fracaso", "reducir la repetición", "corregir el flujo", "mejorar el rendimiento escolar").

El segundo concepto clave fue el de *equidad*, entendido ya no sólo como problema de acceso sino de acceso a una educación de calidad. El "nuevo concepto de equidad" incluye el reconocimiento de la necesidad de una *oferta diferenciada* -no homogénea para todos, pues

¹⁷ Concepto vinculado a la propuesta del PNUD y los Informes Anuales de Desarrollo Humano de este organismo. Para un análisis crítico y una discusión al respecto, ver: Coraggio, 1995, 1999.

¹⁸ Propuesta elaborada por CEPAL-UNESCO, en 1992, en el documento *titulado "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad"*.

¹⁹ Los "cuatro pilares de la educación" propuestos por la Comisión Delors en su informe "*La educación encierra un tesoro*", aparecido en 1996.

²⁰ El concepto y el objetivo de construcción de "ciudadanía" aglutinó en los últimos años a varias de las corrientes críticas y alternativistas en educación.

²¹ "*El concepto de la calidad empezó unido al concepto de equidad y democratización, en la década del 70 y comienzos del 80, pero poco a poco se fue dando un desplazamiento de este concepto y los términos de equidad y de democratización se fueron marginando para hablar entonces de la eficiencia*" (Aldana y Caballero, 1997:81).

son desiguales los puntos de partida de los diversos sectores y grupos- precisamente para lograr *resultados homogéneos*; y, en vinculación con esto, la "focalización en la pobreza" y la oferta de políticas y programas compensatorios, de *discriminación positiva*, para los sectores más pobres, vulnerables y "en riesgo", incluyendo políticas orientadas a atender factores externos a la escuela (asistencialidad escolar, apoyo a la demanda, etc.).²²

- Primacía del análisis económico (y de los economistas) en la definición de políticas y prioridades en educación La reducción de costos y la relación costo-beneficio pasaron a ser criterios centrales en las decisiones de política educativa. Tanto a nivel internacional como nacional, el escenario educativo pasó a ser dominado por los economistas y una visión economicista de la educación. Los educadores son vistos como meros técnicos, cuyo campo de trabajo es el nivel micro; la pedagogía aparece ignorada o simplificada, reducida a un "inventario de métodos y técnicas", con un perfil doméstico, limitado al ámbito del aula.²³ Al mismo tiempo, en la dinámica contradictoria instaurada por los procesos de descentralización, la autonomía escolar, la promoción de la innovación a nivel local, la creación de redes, el énfasis en el aprendizaje, etc., la pedagogía (y el papel de los docentes) fue cobrando visibilidad e importancia a lo largo de la década.

Los actores

- Mayor presencia financiera y técnica de los organismos internacionales en la política educativa, con un papel preponderante de la banca internacional, no sólo a través de préstamos sino de asesoría técnica para el diagnóstico, diseño y ejecución de políticas, programas y proyectos.²⁴ Dicho papel varió entre los distintos países, dependiendo fundamentalmente de la capacidad técnica, de proposición y negociación de los equipos nacionales, así como de las características profesionales y personales de los técnicos contratados por los bancos, en cada caso (Coraggio y Torres, 1997; King y Buchert, 1999).²⁵

²² La evaluación del proceso chileno de reforma (1990-98), hecha por sus propios "autores" y "actores" (García-Huidobro, 1999), advierte la persistencia de fuertes brechas entre la educación de unos pocos y la de la mayoría, pese al énfasis dado en este país a las políticas de focalización en la pobreza y discriminación positiva, concluyéndose que *"lo avanzado en calidad es ciertamente mayor que lo avanzado en equidad"* (p.36) y que *"los esfuerzos que se están haciendo para producir una educación de calidad entre los más pobres son insuficientes"* (p.38).

²³ Se hizo común la afirmación de que "la educación es demasiado importante para dejarla en manos de los educadores". Por su parte, los pedagogos (dado el papel protagónico de los psicólogos en algunas reformas curriculares orientadas por el constructivismo) argumentaron que "la educación es demasiado importante para dejarla en manos de los psicólogos". Pedagogos y psicólogos afirmaron a su vez que "la educación es demasiado importante para dejarla en manos de los economistas".

²⁴ En los propios términos del Banco Mundial: *"En el plano internacional, el Banco es la mayor fuente de asesoramiento en materia de política educacional y de fondos externos para ese sector"* (Banco Mundial, 1996:7). De hecho, en Chile, por ejemplo, a partir de 1994 el BM continuó prestando asesoría técnica, a pesar de que ya no había financiamiento involucrado (Cox y Avalos, 1999). En cuanto al financiamiento, el BM encabeza con un importante margen la lista de financiadores externos del sector educativo en la región, seguido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (McMeekin, 1996).

²⁵ Chile y Bolivia han sido presentados como dos países que, en esta región, hicieron valer sus puntos de vista en la negociación con el Banco Mundial. En Chile, el BM aceptó finalmente apoyar dos cuestiones que no estaban en ese momento entre sus prioridades: reforma curricular y educación secundaria. Fue asimismo convencido de apoyar el proyecto Enlaces (red escolar de computadoras) y los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) en las escuelas: en el caso de Enlaces, la preocupación giraba en torno a

Para la operación de los "Proyectos de Mejoramiento de la Calidad de la Educación", financiados con préstamos y asesoría fundamentalmente del Banco Mundial y/o del BID, se crearon Unidades Ejecutoras especiales, ubicadas fuera de los Ministerios de Educación. Esto trajo como consecuencia, en la mayoría de países, una aún mayor fragmentación de la política educativa nacional y una fractura entre dos (o más) Ministerios de Educación por país, uno tradicional y uno "moderno", con recursos frescos y encargado de renovar el sistema. Las dificultades para gestionar el cambio educativo "desde afuera" y desde unidades *ad-hoc*, fueron señaladas y se hicieron patentes a lo largo de la década.²⁶ Por otra parte, la falta de coordinación e incluso la competencia entre agencias (y/o países) se hizo palpable en la superposición de iniciativas y acuerdos internacionales, mundiales y específicamente regionales, suscritos por los países en la década de 1990 como plataformas para la reforma educativa en la región (Gajardo y de Andraca, 1997; Torres, 1999b).²⁷

Precisamente, la presencia del Banco Mundial (en dupla con el Fondo Monetario Internacional) en la política y la reforma educativa en esta región es uno de los ejes de la polémica educativa en la actualidad, y de confrontación entre gobiernos y docentes. La mayor o menor "injerencia", la mayor

la viabilidad y el riesgo de esta intervención; en el de los PME, los funcionarios del Banco temían que los fondos dados a las escuelas fuesen usados por los docentes para otros fines (Cox y Avalos, 1999). Bolivia, por su parte, logró incluir dentro de la reforma la educación para poblaciones indígenas y la reforma curricular, haciendo de la interculturalidad un eje central del nuevo currículo; los técnicos del BM recomendaban concentrarse en la reforma para la población hispanohablante.

²⁶ Se señalaba al respecto en un documento sectorial del Perú, elaborado conjuntamente por los técnicos del Ministerio de Educación (MED) y del propio Banco Mundial: "*La experiencia de tres décadas enseña que no se puede implementar con éxito una reforma si no se involucra desde el comienzo a la antigua estructura. La práctica de crear estructuras paralelas como vehículo para la implantación de reformas ha terminado por hacer del MED una organización carente de visión estratégica y sin poder para implementar una reforma a nivel nacional*" (Perú, 1994:iii).

²⁷ A fin-inicio de siglo América Latina y el Caribe está cruzada por tres iniciativas internacionales para la expansión y el mejoramiento de la educación básica: (1) el *Proyecto Principal de Educación* (PPE), acordado en Quito en 1991, proyecto regional impulsado y coordinado por UNESCO, con el año 2000 como horizonte para el cumplimiento de tres metas: acceso universal a la escuela primaria, eliminación del analfabetismo adulto y mejoría de la calidad y la eficiencia de la educación; (2) la *Educación para Todos*, acordada en 1990 en Jomtien, un programa mundial impulsado y monitoreado por UNESCO, UNICEF, PNUD y Banco Mundial, con metas -esencialmente las mismas del PPE pero dentro de una visión ampliada de educación básica- para el año 2000 (el plazo se postergó hasta el 2015 a partir de la evaluación de fin de década, realizada en Dakar en abril del 2000); y (3) el *Plan Acceso Universal a la Educación para el 2010*, acordado en la Cumbre de Miami, convocada por el presidente norteamericano Clinton, en 1994, y ratificado como *Iniciativa de Educación* en la II Cumbre, en Santiago, en 1998. Esta iniciativa, de alcance hemisférico, propuso metas para los tres niveles educativos, incluido el universitario, y fijó el año 2010 como horizonte. La iniciativa surgió liderada por el gobierno estadounidense, es coordinada por los gobiernos de México, Argentina y Chile, y cuenta con la participación de diversos organismos internacionales, regionales y nacionales (entre los principales, OEA, Banco Mundial, BID, US-AID).

²⁸ Es el caso, por ejemplo, del tema infraestructura (inversión desestimulada actualmente por el BM, pero vigente en muchos países incluso como inversión prioritaria en los proyectos de mejoramiento de la calidad financiados por el propio BM), el tamaño de la clase (la recomendación del BM fue en el sentido de aumentar -o no reducir- la proporción maestro-alumnos, como una medida para racionalizar el sistema y ahorrar recursos) o la recomendada transferencia de recursos de la educación superior a la educación básica (muchos países no lo hicieron).

o menor "fidelidad" de las reformas a las orientaciones y condiciones establecidas por el BM, es, de hecho, tema de discrepancia entre estos tres actores: gobiernos, docentes, y Banco Mundial.

Los gobiernos buscan, en general, mantener opaca y con baja visibilidad pública la relación con el BM en torno a los préstamos y los proyectos financiados por este organismo, e incluso distanciarse/diferenciarse de algunas de sus posturas y recomendaciones de política. Algunos gobiernos o Ministros han afirmado públicamente dicha distancia.

Los docentes y sus organizaciones, en cambio, colocan el tema en el centro de la agenda y del debate educativo, tendiendo a ver en cada reforma nacional y en el conjunto de la política educativa en la región, la mano firme y el retrato fiel del BM.

El Banco Mundial, por su parte, lamenta y reclama la falta de atención, por parte de los gobiernos, a algunas recomendaciones consideradas importantes y atribuye a esto, en parte, las dificultades que enfrentan las reformas para mejorar la calidad y reducir la inequidad en los sistemas educativos en estos países (Schiefelbein, 1995).²⁸

Por todo esto, nos ha parecido importante incluir más adelante (ver Recuadro A) un resumen de las recomendaciones de política educativa hechas por el Banco Mundial a los países en desarrollo.

- Mayor presencia del sector privado (con y sin fines de lucro) en el sector educativo tanto en las decisiones como en la ejecución. El empresariado emergió como un "nuevo actor" protagónico en la mesa de discusión y consulta, y como un socio clave para la reforma educativa, lo que incluyó un impulso fuerte de la *filantropía* (la "empresa responsable", la "empresa ciudadana") vinculada al ámbito educativo.²⁹ Fue notoria la incursión de la mentalidad y el discurso empresarial en el terreno educativo (calidad total, la escuela equiparada con la empresa, el alumno con el cliente, el director de escuela con el gerente, gestión escolar como gerencia escolar, etc.), así como en el imaginario en torno a la "educación del futuro"; el listado de valores y actitudes deseables en el educando coincide, de hecho, con el listado de valores y actitudes destacados como esenciales en el mundo corporativo moderno: flexibilidad, autonomía, resolución de conflictos, cooperación, creatividad, trabajo en equipo, etc.

Por otra parte, tanto desde los organismos internacionales como desde los Estados nacionales se impulso la participación de los organismos no-gubernamentales (ONGs), vistos en una función complementaria a la del Estado o en una relación de contratación (externalización o terciarización).³⁰ Esto se enmarca en una propuesta de diversificación de la oferta, a fin de introducir la competencia en el terreno educativo (la competencia como mecanismo clave de la calidad). Los límites cada vez más "borrosos" entre lo público y lo privado -lo público no estatal, lo privado como público- pasó a ser una afirmación fuerte y generalizada de la época, que cruzó también al campo educativo.

²⁹ Ver, por ejemplo, Puryear 1996, "*Socios para el progreso: la educación y el sector privado en América Latina y el Caribe*".

³⁰ "... la participación de las ONGs en el suministro de la educación deberá ser considerada otro elemento de la descentralización, un complemento al papel del Estado... Es necesario propiciar un ambiente que facilite la participación del sector privado en la operación de instituciones educativas, sean éstas con fines de lucro o como servicio social" (Husain, Vice-Presidente del Banco Mundial para América Latina, 1993:14).

- Mayor presencia de los padres de familia y la comunidad en la institución escolar Dicha presencia ("participación comunitaria", "gestión comunitaria", "autogestión escolar") se promovió con al menos dos objetivos desde la política educativa: (a) una mayor contribución, en dinero y en trabajo, de la comunidad local a fin de solventar los costos de la educación (políticas de "financiamiento compartido" o "recuperación de costos") y (b) un mayor control sobre la escuela y sobre los docentes en particular, a través de la creación de diversas instancias de participación y gestión comunitaria encargadas de "hacer que la escuela funcione". Las atribuciones y responsabilidades de estas instancias comunitarias varían pero incluyen cuestiones como la compra de insumos, la elección de directores, la vigilancia de la asistencia docente, el pago de salarios y la decisión acerca de los incentivos docentes, y la participación en la elaboración del proyecto educativo de la institución escolar. De hecho, gran parte de la innovación educativa destacada en la década de 1990 desde la perspectiva de la reforma gira en torno a componente de "gestión comunitaria".³¹
- Mayor diversificación y jerarquización de los agentes educativos dentro y fuera de la institución escolar Dentro de la escuela, cobró relieve la figura y el papel del director -su visión y capacidad de liderazgo, su formación, su ejemplo como "líder del aprendizaje"- en el desarrollo de un clima institucional favorable al cambio y en el logro de una "escuela eficaz". Diversas políticas y medidas se aplicaron a la selección, motivación y capacitación de directores, para quienes tendió a establecerse un circuito diferenciado de capacitación, de estilo gerencialista, para la gestión escolar, a diferencia del circuito de capacitación docente, centrado en cuestiones curriculares y pedagógicas. Los supervisores y la función de supervisión no merecieron la atención prevista en los documentos; su propia función tradicional vino de hecho a ser drásticamente modificada -en el marco general de aflojamiento de las funciones de seguimiento y control de procesos y la importancia asignada a la evaluación de los resultados- y suplido por viejos y nuevos agentes, sobre todo externos a la escuela: técnicos, asesores, consultores, los propios padres de familia y la comunidad. Todo esto creó una situación contradictoria: por un lado, énfasis sobre el equipo escolar; por otro, diferenciación y distancia mayor entre directores y planta docente.

Ambitos, ejes, énfasis

- Prioridad sobre la educación básica (y la educación primaria en particular) en el marco de los compromisos internacionales sellados en la Conferencia Mundial sobre "Educación para Todos" (Jomtien, Tailandia, Marzo de 1990), convocada por cuatro organismos internacionales: UNESCO, UNICEF, PNUD y Banco Mundial. La "visión ampliada" de educación básica acordada en Jomtien entendió por tal: una educación para *todos* (niños, jóvenes y adultos), *permanente* (empieza con el nacimiento y dura toda la vida), *dentro y fuera de la escuela* (familia, comunidad, trabajo, medios de comunicación, etc.), definida no por un determinado número de años de escolaridad sino por su capacidad para satisfacer *necesidades básicas de aprendizaje* de las personas, donde lo *básico* no equivale a *mínimo* sino a *esencial*, un piso desde el cual acceder al aprendizaje permanente y a formas de conocimiento cada vez más avanzadas. No obstante, no es ésta la visión que primó en el diseño y ejecución de las políticas y reformas educativas post-Jomtien. En la mayoría de países -y concretamente en América

³¹ Algunos ejemplos: el Gobierno Escolar, en Colombia; EDUCO, con su Asociación Comunitaria de Educación (ACE), en El Salvador; PRONADE, con el Comité Educativo (COEDUCA), en Guatemala; los comités de Apoyo a la Gestión Comunitaria (AGE), dentro de los programas compensatorios PARE, en México; las Redes Amigas, con los Consejos de Red, en el Ecuador; las Juntas Municipales y Locales, en Honduras.

Latina y el Caribe- *educación básica* se redujo a *educación de niñ@s, educación escolar y educación primaria*. Lo que se dio fue una ampliación del número de años de la enseñanza obligatoria; en la mayoría de países se agregaron 3 años a lo que era una primaria usualmente de 6 ó 7, y a esta franja, de 9 ó 10 años de escolaridad, pasó a denominarse *educación básica*. (Torres, 2000b)

▪ Prioridad sobre los aspectos financieros y administrativos de la reforma en el contexto más amplio de la reforma administrativa del Estado y del nuevo modelo de gerenciamiento público, tanto a nivel central e intermedio como a nivel de la institución escolar, entendiendo la reforma administrativa como punto de entrada y condición para la reforma en otros ámbitos (curricular y pedagógico).³² La noción de "gestión", a los distintos niveles, pasó a verse fundamentalmente desde la perspectiva administrativa, y la "capacitación para la gestión" -a nivel ministerial, de la institución escolar- como el desarrollo de competencias para la buena gerencia. El "imperio burocrático-tecnocrático" arrinconó la pedagogía al aula, como un ámbito doméstico, ajeno no sólo al nivel macro sino al propio ámbito institucional de la escuela (Ezpeleta, 1996). En este marco, propuestas alternativas plantearon la necesidad de entender la gestión de manera integrada, incluyendo tanto la dimensión administrativa como la pedagógica (Ezpeleta y Furlán, 1992).

▪ Un paquete de políticas para "mejorar la calidad" de la educación Algunas de las estrategias e "insumos" considerados importantes para mejorar la calidad, y presentes en gran parte de los procesos educativos en la región, fueron:

- reforma administrativa del sistema y la institución escolar, complementada con una renovación del marco legal;
- profundización de los procesos de descentralización, junto con mayor autonomía de la institución escolar;
- énfasis sobre el rendimiento escolar y su evaluación, e implantación de sistemas nacionales de evaluación de resultados;
- incremento del tiempo de instrucción como variable fundamental: más años de estudio (extensión de la franja denominada "educación general", "básica" o "fundamental"), más días de clase al año (siendo la meta acercarse al número de días de estudio en los países industrializados), más tiempo diario en la escuela (tendiéndose al retorno a la jornada escolar completa) y más tiempo de estudio en casa (tareas escolares);
- producción y distribución de textos escolares, y promoción de los materiales autoinstructivos (guías de aprendizaje);
- promoción de la educación a distancia a través de diversas modalidades, tanto para la instrucción escolar como para la formación y capacitación docente;
- impulso de la capacitación docente en servicio, incluyendo: esquemas descentralizados en la oferta de dicha capacitación (con participación y venta de servicios por parte de universidades, ONGs, empresa privada, etc.);
- impulso de modalidades horizontales de cooperación y aprendizaje entre docentes (espacios de encuentro, redes), acercamiento de la capacitación a los docentes (en las propias instituciones escolares) y diferenciación de dos circuitos de capacitación: uno para directores y supervisores (gerencial) y otra para docentes de aula (curricular y pedagógica);

³² Un ejemplo claro de este esquema es el de la reforma educativa en el estado brasileño de Minas Gerais, iniciada en 1990 y considerada uno modelo exitoso y paradigmático de la década. Explicaba en 1996 la entonces Secretaria de Educación del Estado: "[...] *Ahora estamos empezando a trabajar en los aspectos pedagógicos, puesto que creemos que los aspectos administrativos y financieros están funcionando hasta cierto punto bien*" (Machado Pinheiro, 1997: 31. Nuestra traducción).

- evaluación del desempeño docente, fundamentalmente a través del desempeño escolar de los alumnos, y promoción de una política salarial y de incentivos vinculada a dicho desempeño;
- mayor atención y visibilidad de la educación para poblaciones indígenas, generalizándose como enfoque la educación bilingüe intercultural y la interculturalidad como dimensión clave;
- reformas curriculares orientadas al logro de *competencias* (saber con saber hacer), a la formación en valores y al "aprender a aprender"; tendientes a la integración del currículo en áreas, la incorporación de nuevas áreas o asignaturas (por ejemplo, educación tecnológica) y un mayor énfasis en el aprendizaje de idiomas extranjeros (inglés, pero también francés en algunos casos); los llamados "ejes" o "temas transversales" pasaron a ocupar un lugar central en el currículo; el constructivismo - en distintas interpretaciones y variantes - apareció como el marco dominante en el escenario curricular y pedagógico;
- conformación de redes a distintos niveles (inter-escolares, inter-personales, inter-institucionales, etc.) y para diferentes propósitos;
- renovada convicción y fuerte impulso de las modernas tecnologías de la información y la comunicación como recursos para la enseñanza y como complemento, o sustituto, a la labor docente.

Desarrollamos a continuación con mayor detalle algunos de estos puntos, privilegiando aquellos que tienen una relación más directa con la respuesta y el conflicto docente, tema que abordaremos en el capítulo siguiente.

- Descentralización del sistema y autonomía de la institución escolar La descentralización pasó a constituir elemento central y articulador de la política educativa, aparejada a una mayor autonomía de la institución escolar. Los sentidos y calidades de la descentralización y la autonomía variaron mucho en los distintos países. No obstante, como se ha documentado ampliamente (entre otros, Espínola, 1994; Arnove, 1997), el principal motor de la descentralización educativa no fue la *lógica educativa* (flexibilidad y adecuación a las circunstancias locales, mayor relevancia y pertinencia del currículo, instituciones y equipos escolares autónomos, mayor participación de la sociedad local), sino la *lógica política* (reducir el tamaño y el poder del Estado, redistribuyendo dicho poder a las esferas intermedias y locales, así como quebrar el poder de los sindicatos docentes) y la *lógica económica* (reducir el gasto en educación).

Se insistió, por otro lado, en que una descentralización eficaz requiere una estructura central fuerte, capaz de asumir tres tareas principales: (a) fijar objetivos y prioridades a través de mecanismos de participación democrática, (b) evaluar los resultados, y (c) compensar las diferencias, a fin de resguardar la equidad y balancear las posibles inequidades ocasionadas por las propias políticas de descentralización (Tedesco, 1991, 1995). No obstante, en varios países se dio un debilitamiento de las instituciones centrales e incluso un vaciamiento y un desmantelamiento de los Ministerios de Educación. Los procesos de descentralización y autonomía escolar privilegiaron los aspectos administrativos y financieros, antes que los curriculares y pedagógicos, restando mucho por hacer en el ámbito de fortalecimiento de la autonomía profesional de los equipos docentes.

- Evaluación de resultados, información pública y rendición de cuentas por parte del sistema y la institución escolar frente a los padres de familia y la sociedad. Dentro de este esquema, cobró impulso la evaluación de rendimiento escolar mediante pruebas estandarizadas (enfaticándose dos áreas críticas, en torno a las cuales se han centrado las mediciones: lenguaje y matemáticas) y la implantación de sistemas u operativos nacionales de evaluación

en varios países.³³ La idea es proveer información regular de resultados a padres de familia y a la opinión pública, asumiéndose que esto contribuirá a mejorar la eficiencia y calidad a nivel de cada escuela y del sistema escolar en su conjunto. Se impulsó asimismo la idea de la evaluación del desempeño docente –junto con la promoción de incrementos salariales e incentivos vinculados a dicho desempeño– juzgada fundamentalmente a partir del rendimiento escolar de los alumnos. Este esquema de evaluación docente fue en general rechazado por los docentes y sus organizaciones; por otra parte, tropezó con enormes dificultades en los pocos países donde llegó a instalarse.

- Revalorización, profesionalización y protagonismo docente La magnitud de la "crisis docente" cobró notoriedad internacional y regional, y fue objeto de numerosos estudios y eventos. Se extendió el discurso de la *revalorización*, la *profesionalización*, la *autonomía* y el *protagonismo* docente. En ese marco, se implementaron medidas en diversos frentes, algunas de ellas importantes, novedosas y hasta prometedoras de un pensamiento y una práctica renovados en torno al tema. No obstante, dada la complejidad de la problemática, los objetivos planteados a las reformas, y la distancia entre el docente real y el perfil/rol docente asignado en éstas, las políticas y medidas implementadas fueron no sólo extremadamente débiles e insuficientes sino a menudo incoherentes y hasta contrarias a los propósitos enunciados. Los aumentos e incentivos salariales no lograron satisfacer las expectativas y reclamos docentes.

La formación/capacitación docente ocupó un lugar secundario frente a otras intervenciones (infraestructura, reforma administrativa, provisión de textos escolares y tecnología, etc.) y, en todo caso, estuvo lejos de la requerida para hacer frente a las necesidades planteadas en el marco de las propias reformas. Se privilegió la capacitación en servicio, en general desligada de la formación inicial, esta última prácticamente intocada por las reformas. La capacitación adoptó modalidades masivas, descentralizadas, respondiendo fundamentalmente a la urgencia y las necesidades instrumentales de ejecución de la reforma. Se pusieron en marcha diversos mecanismos de control, evaluación y exigencia laboral docente, tanto desde adentro del sistema escolar (evaluación de conocimientos y desempeño, requisitos de capacitación, etc.) como desde afuera de éste (control de los padres de familia y la comunidad).

Estas y otras medidas, algunas de las cuales implicaban rupturas fundamentales en la tradición escolar y docente, se tomaron por lo general sin consulta con los docentes e incluso sin la información mínima requerida. No es casual que el enfrentamiento reformas/docentes se acentuara y generalizara en la mayoría de países de la región. La cuestión docente continúa siendo el gran talón de Aquiles del cambio educativo, subsistiendo la falta de políticas y estrategias consistentes, integrales y profundas en torno al tema.

Estrategias de la reforma

- Políticas de Estado, más que de gobierno La propia presencia de los organismos internacionales y los préstamos involucrados contribuyeron a una mayor continuidad de las políticas, en la línea -enfaticada desde la década de 1980- de entender la política educativa como "política de Estado, no de gobierno". Precisamente, una característica de los procesos de reforma de la década de 1990 fue, en general, su mayor durabilidad en el tiempo, con casos de reformas que sobrevivieron más de un período de gobierno e incluso a gobiernos de signo

³³ En los 90 la mayoría de países de la región montó algún tipo de sistema de evaluación; a inicios de la década apenas cuatro países –Chile, Costa Rica, México y Colombia– tenían tales sistemas (Wolff, 1998).

diverso. Esto permitió, en algunos casos, algo inédito en las reformas educativas, como es la posibilidad del aprendizaje e, incluso, de la rectificación.³⁴

- Reforma masiva, integral y gradual Partiendo de una crítica a la "reforma tradicional", sobre todo por su carácter inorgánico y asistémico, muchos procesos de reforma en la década de 1990 se plantearon como reformas integrales (conciliar cantidad con calidad, considerar tanto la oferta como la demanda, atender los diversos frentes de cambio -administrativo, curricular, pedagógico, normativo, organizacional- y promover la intersectorialidad), en una estrategia de cambios secuenciados y graduales. Asimismo, desde la crítica a la ineficacia de los "proyectos piloto", gobiernos y agencias internacionales coincidieron en plantear la masividad como una estrategia expresa del proceso y el "aprender en la marcha" antes que en el pilotaje o la experimentación.³⁵

No obstante, como lo reconocen incluso algunos protagonistas de estos procesos de reforma, éstas continuaron en buena medida atrapadas en la sectorialidad, el ámbito intra-escolar, la oferta, la fragmentación, la débil realimentación, acumulación y aprendizaje institucionales, la falta de visión estratégica y de conjunto. Por otra parte, el esquema de gradualidad adoptado fue en general rígido, tanto en la secuencia entre componentes (primero lo administrativo, luego lo curricular y lo pedagógico; la capacitación docente siguiendo a la reforma y no al revés, etc.) como entre niveles (primero la educación básica/primaria, luego la secundaria, la universitaria, etc.). Desde mediados de la década la prioridad sobre la educación básica/primaria cedió paso a la nueva prioridad, la educación media, que se perfila como eje de la reforma en la primera década del nuevo siglo.

- Fomento y difusión de innovaciones, "modelos exitosos" y "mejores prácticas" Gobiernos y organismos internacionales favorecieron una política de promoción de innovaciones en el marco de las reformas, incluso en algunos casos con la promulgación de leyes y mecanismos especiales.³⁶ Los organismos internacionales dieron fuerte impulso a la identificación, organización de bancos de datos y disseminación – a través de boletines impresos y de sus respectivas páginas web- de "modelos exitosos" y "mejores prácticas" dentro de la región,

³⁴ El proceso chileno de reforma educativa fue destacado como "*un ejemplo de política educacional que exhibe un nivel poco usual de continuidad en el tiempo, lo que permite en muchos ámbitos ver en forma completa el ciclo: propuestas-implementación de la política-resultados*" (García-Huidobro, 1999:5). Agregaríamos que la experiencia chilena destaca también por los esfuerzos de sistematización individual y colectiva a lo largo del proceso (de la cual participan, además, múltiples cuadros de dirección de este proceso); agregaríamos asimismo que el ciclo incluye (y debería incluir, en general) un cuarto elemento, que es la *rectificación* de la política, a partir de la experiencia y el aprendizaje logrados. Un ejemplo de esto último es el SIMCE -Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación - vigente desde 1988, sustituido en 1996 por el SNED -Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos-, que buscó corregir algunos sesgos identificados en el SIMCE, el cual perjudicaba a las escuelas más pobres (Núñez 1996).

³⁵ Las reformas española, chilena y argentina tienen diferencias en este sentido: la española se propuso un proceso de experimentación, previo a la masificación, que duró dos años (Marchesi y Martín, 1998; Coll y Porlán, 1998); la chilena se inició con programas focalizados y fue ampliando gradualmente la cobertura, los componentes y niveles de complejidad (García-Huidobro, 1999); la argentina decidió adoptar una estrategia de implantación masiva, simultánea pero gradual (Argentina, 1996).

³⁶ Brasil y Colombia fueron países muy activos en este campo, con numerosas iniciativas de identificación y documentación de innovaciones, tanto desde el Estado como de organismos para-estatales, universidades y ONGs. Un estudio sobre innovaciones educativas promovidas desde los Estados/las reformas en la década de 1990, encargado por UNESCO-OREALC, puede encontrarse en Blanco, 1998.

destinados a mostrar la eficacia de las políticas recomendadas-adoptadas y a servir de referentes orientadores para la acción. (Ver Recuadro B).

El fomento de la innovación educativa a nivel local/institucional pasó a ser uno de los nuevos roles asignados al Estado en el ámbito de la política educativa, en el contexto de: (a) el agotamiento de un modelo vertical de reforma que está siendo cuestionado en todas partes, (b) el sentimiento de desesperanza respecto de la escuela pública y el afán por recuperar su credibilidad y dinamismo, (c) el auge de las banderas de la descentralización y la autonomía de la escuela, junto con las del profesionalismo y el protagonismo docente, (d) la influencia del "movimiento de escuelas efectivas" y, en general, de los "listados" internacionales en torno a características y perfiles deseables para la educación: "escuelas efectivas", "escuelas esenciales", "profesores efectivos", "directores efectivos", "escuelas ejemplares", "innovaciones exitosas", etc. Dichos listados, surgidos en los países desarrollados, tanto de Norteamérica como de Europa, y objeto de análisis crítico por los propios reformadores de la educación en esos países³⁷, fueron adoptados con entusiasmo, a menudo acríticamente y sin adaptación, en esta región.

- Consulta y búsqueda de acuerdos para la validación de políticas en la mayoría de países, con presencia de diversos actores, entre los que destacaron el empresariado, las ONGs y la iglesia. Los mecanismos y estrategias adoptadas fueron diversos, así como también los grados de éxito, legitimidad y consistencia de los acuerdos a lo largo del tiempo. En general, primó un "consenso impuesto desde arriba" y una noción de *consenso* entendido más como evento y firma de documentos, que como proceso activo, continuo y siempre renovado de diálogo y negociación. Los organismos internacionales pasaron a ser vistos como actor clave y convidado natural en estos procesos y mecanismos de consulta, negociación y consenso. Los docentes, por su lado, continuaron siendo un actor relegado, escasamente tenido en cuenta o bien formalmente incorporado en dichos procesos, siendo éste un reclamo docente generalizado -no sólo entre las dirigencias sindicales sino a nivel de base- y una constatación recurrente por parte de los estudiosos del tema e incluso por los propios reformadores.

Recuadro A

LAS RECOMENDACIONES DEL BANCO MUNDIAL PARA LA REFORMA EDUCATIVA ³⁸

³⁷ Entre otros, Barth, 1990; Fullan, 1993; Beare and Slaughter, 1993; Fullan, 1993. Barth cuestiona la validez y el aporte de esta "lógica de los listados" para mejorar el desempeño de las escuelas en los propios Estados Unidos, en tanto dicha lógica se basa en las siguientes premisas: (1) las escuelas no tienen la capacidad o la voluntad para mejorarse a sí mismas, por lo que la mejoría debe provenir de fuentes externas a la escuela tales como universidades, departamentos de educación y comisiones nacionales; (2) lo que debe mejorarse en las escuelas es el nivel de desempeño y rendimiento escolar de los alumnos, medido a través de pruebas estandarizadas; (3) hay escuelas en las que los alumnos rinden más allá de lo esperado, y bastaría con observar a profesores y directores en estas escuelas para identificar sus características como "deseables"; (4) los profesores y directores en otras escuelas pueden ser capacitados para desarrollar las características deseadas de sus colegas en escuelas que logran altos rendimientos, gracias a lo cual sus propios alumnos tendrán altos rendimientos; (5) mejorar la escuela, entonces, implica un esfuerzo por identificar lo que los agentes escolares deberían saber y saber hacer, y encontrar los modos para trasmitírselo (Barth, 1990:38).

³⁸ Síntesis basada en: Banco Mundial, *Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial*, Washington, 1996. También se usó como referencia el libro de M. Lockheed y A. Verspoor, *El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: Examen de las opciones de política*, Washington, Banco Mundial, 1990.

El Banco Mundial (BM) identifica seis virajes fundamentales respecto del tema educativo ocurridos dentro de ese organismo desde 1980:

- incremento significativo de los préstamos para educación.
- creciente importancia asignada a la educación primaria y, más recientemente, al tramo inferior de la educación secundaria.
- extensión del financiamiento a todas las regiones del mundo.
- menor importancia asignada a las construcciones escolares.
- atención específica a la educación de la niña.
- paso de un enfoque estrecho de "proyecto" a un enfoque sectorial amplio.

Como evoluciones recientes (posteriores a 1990) están asimismo una mayor atención a:

- el desarrollo infantil y la educación inicial/pre-escolar
- las poblaciones indígenas y las minorías étnicas
- el punto de vista de la *demanda* (como complemento al tradicional énfasis sobre la *oferta*) educativa.

La educación de adultos y la educación no-formal no tienen prioridad.

▪ **Las tareas de la reforma** Los sistemas educativos de los países en desarrollo enfrentan cuatro desafíos: (a) acceso, (b) equidad, (c) calidad, y (d) reducción de la brecha entre la reforma educativa y la reforma de las estructuras económicas. El BM concluye que la reforma educativa está al alcance de estos países pero que las medidas necesarias *"no suelen adoptarse debido al peso de los gastos en educación y de las prácticas de administración existentes, y de los intereses creados vinculados con ellos"* (BM, 1996:7). En otras palabras, el principal obstáculo no es económico ni técnico sino político y, por último, cultural.

▪ **Prioridad sobre la educación básica** Se recomienda a los países concentrar los recursos públicos en la educación básica (entendida como un mínimo de ocho años de instrucción), considerada elemento esencial para un desarrollo sustentable y de largo plazo así como para aliviar la pobreza. A la educación básica se adjudican comparativamente los mayores beneficios sociales y económicos. Al mismo tiempo, se desaconseja invertir en educación superior y transferir recursos de ésta a la educación básica.³⁹

"La inversión en educación contribuye a la acumulación de capital humano, esencial para incrementar el ingreso y lograr un crecimiento económico sustentable. La educación -especialmente la educación básica (primaria y primer ciclo de la secundaria)- ayuda a reducir la pobreza al incrementar la productividad de los pobres, reduciendo la fertilidad y mejorando la salud, y equipando a las personas con las habilidades necesarias para participar plenamente en la economía y la sociedad. De modo general, la educación ayuda a fortalecer las instituciones civiles, a construir capacidades nacionales y un buen gobierno, todos ellos elementos críticos en la implementación de políticas económicas y sociales adecuadas"
(BM, 1996:1-2).

▪ **El mejoramiento de la calidad (y la eficiencia) de la educación como eje de la reforma educativa** La calidad educativa, en la concepción del BM, sería el resultado de la presencia y combinación de determinados "insumos". Para el caso de la escuela primaria, se consignan nueve insumos como determinantes de un aprendizaje efectivo, en este orden de prioridad (definido por el número de estudios consultados que revelarían una correlación positiva entre ese "insumo" particular y una mejoría en el

³⁹ El Banco Mundial ha hecho una rectificación importante y reciente a estos cálculos y a esta tesis, sostenida a capa y espada desde fines de los 80. En el informe elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Educación Superior y Sociedad, convocado conjuntamente por UNESCO y el Banco Mundial, y lanzado en febrero del 2000 en Washington, puede leerse: *"El análisis económico estrecho y, a nuestro juicio, engañoso, contribuyó a la idea de que la inversión pública en educación superior trae beneficios menores en comparación con la inversión en educación primaria y secundaria, y que la educación superior magnifica la desigualdad en los ingresos"* (World Bank, 2000:10. Nuestra traducción). El propio John Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, en el acto de lanzamiento de dicho informe, recalcó el error y la rectificación que se pretende hacer ahora, en el sentido de restituir la debida importancia a la educación superior.

aprendizaje): (1) bibliotecas; (2) tiempo de instrucción; (3) tareas en casa; (4) libros de texto; (5) conocimientos del profesor; (6) experiencia del profesor; (7) laboratorios; (8) salario del profesor; y (9) tamaño de la clase.

De aquí se derivan conclusiones y recomendaciones a los países en desarrollo respecto de cuáles insumos priorizar en términos de políticas y asignación de recursos, aconsejándose específicamente no invertir en los tres últimos -laboratorios, salarios docentes, y reducción del tamaño de la clase - e invertir en los primeros, particularmente: (a) incrementar el tiempo de instrucción, a través de la prolongación del año escolar, flexibilización y adecuación de los horarios, y asignación de tareas en casa; (b) proveer libros de texto, contándose con ellos como compensadores de los bajos niveles de formación docente. Se aconseja a los países dejar la producción y distribución de los textos en manos del sector privado, capacitar a los profesores en su uso y elaborar guías didácticas para estos últimos; (c) mejorar el conocimiento que poseen los profesores (privilegiándose la capacitación en servicio sobre la formación inicial y estimulándose las modalidades a distancia).

La infraestructura ya no es considerada un insumo importante ni para el acceso ni para la calidad. A fin de minimizar costos en este rubro se recomienda: (a) compartir costos con las familias y comunidades; (b) uso múltiple de los locales escolares (varios turnos); y (c) mantenimiento adecuado de la infraestructura escolar.

Cada insumo se valora por separado y se prioriza o no en virtud de dos cuestiones: su incidencia sobre el aprendizaje (según estudios empíricos que mostrarían tal incidencia) y su costo.

- **Prioridad sobre los aspectos financieros y administrativos de la reforma educativa** (en el contexto más amplio de la reforma administrativa del Estado), dentro de los cuales cobra importancia la descentralización. Se proponen, específicamente: (a) la reestructuración orgánica de los ministerios, las instituciones intermedias y las escuelas; (b) el fortalecimiento de los sistemas de información (destacándose de manera específica la necesidad de recoger datos en cuatro rubros: matrícula, asistencia, insumos y costos); y (c) la capacitación del personal en asuntos administrativos.

- **Descentralización e instituciones escolares autónomas y responsables por sus resultados** Junto a un esfuerzo importante y acelerado de descentralización, el BM aconseja a los gobiernos mantener a nivel central cuatro funciones para mejorar la calidad de la educación: (a) fijar estándares; (b) facilitar los insumos que influyen sobre el rendimiento escolar; (c) adoptar estrategias flexibles para la adquisición y uso de dichos insumos; y (d) monitorear el desempeño escolar.

Para lograr la autonomía de las instituciones escolares se aconsejan medidas financieras y administrativas. Las medidas financieras propuestas son: (a) hacer uso de los impuestos del gobierno central y los gobiernos locales; (b) compartir los costos con las comunidades locales; (c) asignar donaciones a las comunidades y las escuelas sin establecer requisitos para el uso de dichas donaciones; (d) cobrar aranceles en la educación superior; (e) estimular la diversificación de los ingresos; (f) certificados y préstamos educativos; y (g) financiamiento basado en resultados y calidad.

En el plano administrativo se aconseja mayor autonomía tanto para los directores como para los profesores:

- los directores deben definir asuntos tales como asignar recursos, contratar o despedir personal, y determinar cuestiones tales como el calendario, el horario escolar y la lengua de instrucción, a fin de lograr un mayor ajuste a las condiciones locales;
- los profesores deben definir las prácticas de aula, dentro de los límites dados por un currículo nacional, sujeto a normas y estándares, exámenes, evaluaciones de aprendizaje e inspectores escolares.

Dentro del esquema propuesto de autonomía escolar no se contemplan medidas dirigidas específicamente a la calificación de los recursos humanos a nivel escolar.

- **Mayor participación de las familias y la comunidad** Dicha participación incluye tres ámbitos: (a) la contribución económica al sostenimiento del aparato escolar; (b) la selección de la escuela; y (c) un mayor involucramiento en la gestión escolar.

Cuatro riesgos se ven en la mayor participación de las familias en el ámbito escolar: (a) mayor dificultad para impulsar objetivos nacionales amplios (tales como la educación de la niña); (b) incremento de la segregación social; (c) fomento de la inequidad (al depender cada escuela de condiciones económicas locales); y d) limitaciones derivadas de la falta de información y educación de los padres.

“La participación de las comunidades en los costos es generalmente la única excepción a la educación básica gratuita. Incluso las comunidades muy pobres suelen estar dispuestas a sufragar parte de los costos de la educación, especialmente a nivel primario” (BM, 1996:117).

- **Mayor participación del sector privado y los organismos no-gubernamentales (ONGs)** tanto en las decisiones como en la ejecución. Esto en el marco de una diversificación de la oferta educativa, a fin de introducir la competencia en el terreno educativo (la competencia como mecanismo clave de la calidad).

- **Movilización y asignación eficaz de recursos adicionales para la educación primaria** como temas principales del diálogo y la negociación con los gobiernos. Las propuestas del BM en relación a este tema parten de la premisa de que la distribución vigente del gasto educativo -entre niveles y dentro de cada nivel del sistema- es desigual e inequitativa, privilegiándose *“los intereses de los sindicatos de maestros* (en la medida que el grueso del gasto educativo se va en salarios y su negociación ocupa buena parte de las energías de los gobiernos, que en los últimos años se ha incrementado desproporcionadamente el número de maestros y reducido -en lugar de incrementado, a la par de la matrícula escolar- la relación maestro-alumnos, etc.), *los estudiantes universitarios* (en tanto en su mayoría provendrían de sectores medios y altos), *la élite, y el gobierno central”* (BM, 1996:153). Se propone una redefinición del papel tradicional del Estado respecto de la educación, una redefinición de los patrones y prioridades del gasto público, y una contribución mayor de las familias y las comunidades a los costos de la educación.

- **Definición de políticas y prioridades en base al análisis económico** La relación costo-beneficio y la tasa de rentabilidad constituyen las categorías centrales desde las cuales deben definirse las prioridades de inversión (niveles educativos e insumos a considerarse), los rendimientos, y la calidad.

“El análisis económico aplicado a la educación se centra en la comparación entre los beneficios y los costos, para las personas y para la sociedad en su conjunto. Se comparan los costos de las distintas intervenciones para lograr un objetivo educacional determinado y se mide la relación entre los beneficios y los costos, generalmente calculando la tasa de rentabilidad, considerando como el beneficio la mayor productividad de la mano de obra, medida por las diferencias de salarios” (BM, 1996:105).

- **Opciones de política definidas en términos binarios (lo que "funciona" y lo que "no funciona")** A partir de una serie de estudios, buena parte de ellos promovidos por el BM, así como de su propia historia de inversión en el sector educativo, el BM extrae una serie de conclusiones acerca de lo que *no funciona* (CALLEJONES SIN SALIDA) y lo que *funciona* (AVENIDAS PROMISORIAS) en materia de educación primaria en los países en desarrollo.

¡Error! Marcador no definido. CALLEJONES SIN SALIDA	AVENIDAS PROMISORIAS
Ajustar el <i>currículo propuesto</i> (planes y programas de estudio)	Mejorar el <i>currículo efectivo</i> (textos escolares)
Instalar computadoras en el aula	Proveer libros de texto y guías didácticas para los profesores
Reducir el tamaño de la clase	Establecer y controlar un tiempo fijo de instrucción
Largos programas iniciales de formación docente	- Formación docente en servicio (programas cortos, visitas e intercambios, educación a distancia, etc.) - Uso de la radio interactiva para la enseñanza en el aula (como complemento o sustituto al docente)

	- Uso de materiales programados (con indicaciones detalladas)
Almuerzos escolares	- Complemento nutricional (desayuno escolar y/o pequeños lunches) - Identificar y tratar otros problemas de salud (infecciones parasitarias, visión y audición). - Educación pre-escolar (particularmente para los sectores menos favorecidos).

Fuente: Lockheed y Verspoor, 1990.

Reforma curricular versus textos escolares Se desaconseja la reforma curricular (que busca modificar el currículo prescrito), aduciendo su complejidad, el hecho de que generan demasiadas expectativas y de que, finalmente, no se traducen en mejoras en el aula. En su lugar, se aconseja invertir en mejores textos escolares, considerando que: (a) "*en la mayoría de países en desarrollo*" los textos escolares constituyen en sí mismos el currículo efectivo, y (b) se trata de un insumo de bajo costo y alta incidencia sobre la calidad de la educación y el rendimiento escolar.

Formación docente inicial versus en servicio Se desaconseja a los gobiernos invertir en la formación inicial de los docentes y priorizar la capacitación en servicio, argumentándose que ésta tiene mayor impacto sobre el desempeño de los alumnos. En cuanto al qué de la formación/capacitación docente, se afirma que el conocimiento de la materia tiene más peso sobre el rendimiento escolar que el conocimiento pedagógico, este último entendido como el manejo de "*un amplio repertorio de técnicas de enseñanza*".

"En general, la capacitación en servicio es más determinante en el desempeño del alumno que la formación inicial" (Lockheed y Verspoor, 1990:134).

"Los maestros más eficaces parecen ser los que tienen un buen conocimiento de la materia y un amplio repertorio de técnicas de enseñanza. La estrategia más eficaz para asegurar que los maestros tengan un conocimiento adecuado de la asignatura es contratar profesionales con formación suficiente y conocimientos demostrados durante la evaluación del desempeño. Esta estrategia se aplica para los maestros de enseñanza secundaria y superior, pero es rara en el nivel primario. La capacitación en el servicio para mejorar el conocimiento de las asignaturas por parte de los maestros y las prácticas pedagógicas conexas es especialmente eficaz cuando está directamente vinculada a la práctica en el aula y es impartida por el jefe de docentes" (BM, 1996:8).

Tamaño de la clase versus tiempo de instrucción El BM asegura que, según muestran estudios, el tamaño de la clase no incide o tiene una incidencia poco significativa sobre el rendimiento escolar (por encima de los 20 alumnos por aula, se afirma, no hace diferencia si son 30, 50 o más). Sobre esta base, aconseja a los países en desarrollo no empeñarse en reducir el tamaño de la clase -tendencia que ha venido dándose en los últimos años- y, por el contrario, incrementar la proporción maestro-alumnos a fin de bajar costos y utilizar esos recursos en libros de texto y capacitación docente en servicio.

El tiempo de instrucción se considera clave para mejorar la educación (se destaca, al respecto, las diferencias en el número de horas de instrucción entre los sistemas escolares de los países industrializados y los Tigres Asiáticos, y los de los países en desarrollo). Como medidas para incrementar el tiempo de instrucción se recomienda: (a) prolongar la duración del año escolar; (b) fijar horarios flexibles para acomodarse a las necesidades locales; y (c) asignar tareas en casa.

Quienes hacen la política educativa deben asumir el seguimiento y control para asegurar que: (a) las escuelas funcionen efectivamente en los períodos establecidos; (b) los profesores asistan regularmente a clases; (c) se eviten distracciones en asuntos administrativos o visitas frecuentes; y (d) se tomen medidas para asegurar el funcionamiento regular de las escuelas en emergencias climáticas (Lockheed y Verspoor, 1990).

Se destaca como problema la variable "ausentismo docente" -atribuida a "trabajos adicionales", "baja moral ocasionada por las deficientes instalaciones y la falta de textos escolares", así como a la "falta de responsabilidad por los resultados"-, frente a lo cual se aconsejan incentivos para estimular la asistencia de los maestros y una vigilancia más cercana por parte de las comunidades y las autoridades educacionales.

Almuerzos versus desayunos escolares, programas de salud y educación pre-escolar El BM agrupa en cinco los tipos de insumos que intervienen en el aprendizaje: (a) la motivación y la capacidad para aprender de los alumnos; (b) el contenido a aprender; (c) el maestro; (d) el tiempo de aprendizaje; y (e) las herramientas necesarias para enseñar y aprender.

El primer factor tiene que ver con la "educabilidad". Al aplicarse a los alumnos de sectores pobres, se proponen medidas de "discriminación positiva" hacia dichos sectores. A fin de mejorar la motivación y capacidad de aprender de estos alumnos se aconsejan intervenciones en tres áreas: nutrición (no a través de almuerzos sino de desayunos o pequeños lunches escolares); salud (se recomienda priorizar las infecciones parasitarias y los problemas de visión y audición, considerados los problemas más comunes y con incidencia directa sobre la asistencia y la capacidad para aprender) y educación pre-escolar (como estrategia para compensar las desventajas de partida de los alumnos pobres).

El *desayuno* se recomienda sobre el *almuerzo* escolar en razón de un cálculo de costo-beneficio: cuesta menos y atiende el "hambre de corto plazo" (la que se experimenta durante el período que se permanece en la escuela); el almuerzo cuesta más y excede lo propiamente educativo (se hace cargo del hambre de largo plazo, lo que sería una manera de transferir ingresos a los sectores pobres).

- **Impulsar el cambio desde "afuera" de los Ministerios de Educación** Se asume que es muy difícil operar el cambio educativo desde las estructuras convencionales. Por ello, los proyectos de mejoramiento de la calidad financiados por el BM han partido de la creación de unidades ejecutoras *ad-hoc*, por lo general ubicadas fuera del Ministerio de Educación, para diseñar y ejecutar dichos proyectos de mejoramiento de la calidad.
- **Una estrategia gradual e incremental de reforma** El BM recomienda a los países avanzar la reforma educativa por niveles: sólo los países que han asegurado el acceso universal a la escuela primaria deberían ocuparse de la secundaria, y sólo los que han resuelto este nivel ocuparse de la universitaria. "*A medida que el sistema de educación básica aumenta su alcance y su eficacia, se puede dedicar más atención a la enseñanza secundaria de segundo ciclo y a la enseñanza superior*" (BM, 1996:152).
- **Participación, alianzas y consenso social para la reforma educativa** Se afirma que una mayor participación social y la construcción de un amplio consenso nacional son condición de viabilidad de la reforma educativa:

"Las reformas de la educación, cualquiera sea su mérito técnico, no se afianzarán a menos que sean política y socialmente aceptables" (BM, 1996:153).

¿Recomendaciones o imposiciones?

El BM afirma que su rol es poner al alcance de los países un conjunto de opciones de política para que éstos seleccionen las opciones más adecuadas a sus necesidades. La variación se limita a la posibilidad de que cada país decida acerca de cómo combinar los *insumos* educativos establecidos como fundamentales:

"Para que el aprendizaje sea eficaz, la combinación de insumos inevitablemente varía de un país a otro y de una institución a otra, de conformidad con las condiciones locales" (BM, 1996:64).

III. REFORMAS Y DOCENTES: UN DESENCUENTRO CRONICO

El conflicto entre reformas y docentes no es nuevo. La resistencia y la protesta docente forman parte de la historia de la reforma educativa en esta región. Porque el "problema docente" mismo es un problema crónico, nunca cabalmente encarado y nunca cabalmente resuelto en nuestros países.

"A pesar del tiempo transcurrido, la problemática magisterial resulta marcada por una continuidad que asombra", concluye un estudio acerca del magisterio y sus luchas a lo largo de casi un siglo (1885 a 1978) en el caso del Perú (Pezo, Ballón y Peirano, 1981:11). A similares conclusiones llegan - o podrían llegar - estudios en otros países latinoamericanos. El conflicto ha estado siempre ahí, latente o manifiesto, ha venido profundizándose y agudizándose en muchos sentidos, a la vez que han venido cambiando algunos temas y ejes del conflicto.

Tres elementos aparecen destacados en la literatura como respuestas típicas de los docentes y sus organizaciones frente a las reformas educativas en las últimas décadas:

- (a) oposición a la reforma (independientemente de su planteamiento, contexto y momento);
- (b) reivindicación corporativa, fundamentalmente en torno al salario y las condiciones laborales (y, crecientemente, respecto del tema de la participación y la consulta), y
- (c) ausencia de propuestas alternativas.

La "oposición" docente a la *reforma* educativa, que ha tomado la forma de boicot y enfrentamiento abierto en ciertos casos y momentos, ha sido acuñada en la conciencia pública - e internalizada por los propios docentes, para asumirla o para argumentar en contra- como una oposición al *cambio* educativo, y "explicada" en términos del tradicionalismo y conservadurismo del sistema escolar y de los docentes, el miedo a lo desconocido y al cambio en general, el particularismo y la defensa de sus intereses por encima de los intereses de la educación, los alumnos, el país. No obstante, cualquier intento serio por comprender la respuesta docente frente a las reformas - tanto la "aceptación", como el "rechazo" - pasa por ubicarse en clave docente, es decir, en la condición y perspectiva particulares desde las cuales los docentes perciben y viven las sucesivas propuestas de reforma:

- desde "el otro lado" (la escuela, la enseñanza, la ejecución);
- desde una particular condición social (sectores trabajadores, mayoritariamente mujeres en los tramos inferiores del sistema escolar, formados en la escuela pública y en su defensa);
- desde una particular inserción, relación y cultura laboral construida históricamente (subordinación funcionaria a un Estado centralizado, pérdida de salario y prestigio, etc.);
- desde una cultura y una ideología educativa convencional extendida en la sociedad y no sólo dentro del sistema escolar (la escuela como la institución educativa por excelencia, el docente-enciclopedia e instructor, la enseñanza como disciplinamiento, la indiferenciación entre enseñar y aprender, el currículum como contenido y la pedagogía como método, etc.);
- desde la experiencia de reformas pasadas (con las características de la "reforma tradicional" descrita antes).

El eje permanente y principal de reivindicación ha sido la reivindicación económico-corporativa (mejores salarios y condiciones laborales) y, crecientemente, carrera magisterial, formación y profesionalización docente, así como la reivindicación de participación y consulta. Estos ejes de reclamo y protesta han sido permanentes en América Latina, independientemente del color político de la reforma, de la coyuntura, y de las cifras o esfuerzos concretos involucrados.

Por otra parte, la oposición a la reforma en tanto proyecto político-ideológico ha girado en torno al cuestionamiento a un determinado modelo y proyecto de sociedad. Así, en las reformas de la década de 1970, y en el contexto del modelo desarrollista, las reformas fueron caracterizadas como elitistas y burguesas, destinadas a obtener mano de obra barata. En la década de 1990, los cuestionamientos apuntaron al modelo neoliberal, la educación y la reforma al servicio del mercado, la acumulación de capital humano, la pérdida de legitimidad y control por parte del Estado, la descentralización y las tendencias a la privatización. La oposición docente a la descentralización, en la década de los 90, no puede entenderse por sí misma ni únicamente a partir del propio interés o de la nostalgia por un Estado benefactor perdido, sino en el conjunto de políticas que marcan, de hecho, rupturas importantes con el modelo educativo, la cultura escolar y las conquistas y banderas que han sido parte del ideario tradicional docente. La defensa de la escuela pública, gratuita y universal, elemento central del ideario educativo en la tradición latinoamericana, ha sido encarnada fundamentalmente por los docentes y sus organizaciones. Aquí -en la defensa irrestricta de la escuela pública- radica, como se afirma, la vitalidad y la tragedia docente:

"Vitalidad en cuanto sigue expresando los sentimientos de una parte importante de la sociedad y del mundo político. Tragedia porque la reclusión, por ejemplo, en las concepciones centralistas originarias de la educación pública les ha limitado a la hora de al menos revisar la agenda predominante de la reforma, cediendo apáticamente terreno en campos institucionales y pedagógicos decisivos: la lucha por esquemas más equitativos de distribución de los recursos y oportunidades educativas, por los contenidos de la redefinición de la profesión educativa, por la calidad de la jornada escolar. Enclaustrados en conductas burocráticas defensivas que les ha impedido estimular alianzas, estas materias se vienen decidiendo muchas veces contra ellos" (Casanova, 1998:12).

Asimismo, para entender la lectura y la postura docente frente las reformas, particularmente en la década de los 90 y en un contexto globalizado, no basta con mirar la política educativa ni únicamente el ámbito nacional. Es en el conjunto de las políticas y en el marco de un modelo global que éstas se explican y cobran pleno sentido.

La falta de propuestas, y algunas de las debilidades internas y estructurales que la explican, ha sido un tema reconocido, debatido y crecientemente encarado por las propias organizaciones docentes. La situación ha empezado a cambiar, de hecho, en los últimos tiempos, en el sentido de una actitud y una mayor capacidad propositiva, y ya no sólo reactiva, frente a la educación y el cambio educativo. Dichas iniciativas incluyen organización de congresos nacionales y otros eventos con participación docente; elaboración y discusión de propuestas, y conducción de procesos de consulta y debate en torno a planteamientos propios para una reforma educativa alternativa; creación de centros de investigación y capacitación, o bien de ONGs y fundaciones, adscritas a las organizaciones sindicales o gremiales; desarrollo de investigaciones propias; impulso de diversos mecanismos de información, comunicación e intercambio tanto intra- como inter-nacional; y dinamización de movimientos pedagógicos a nivel nacional en la línea de construir un pensamiento y una propuesta educativa propios, desde los docentes.⁴⁰

⁴⁰ Algunos ejemplos: la creación de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, en México; de la Escuela de Capacitación "Marina Vilte" de CTERA, en Argentina; la activación de movimientos pedagógicos en Colombia, Chile, Perú, México y Brasil, entre otros países; la elaboración, por parte de ANDES-21 de Junio (Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños), de una propuesta propia de reforma educativa, discutida primero entre las bases y luego sometida a discusión en la asamblea legislativa del Congreso, junto con la propuesta oficial; la participación de la Internacional de la Educación

A. EL PUNTO DE VISTA DE LOS REFORMADORES

Los docentes y sus organizaciones frente a la reforma y el cambio educativo

"Los maestros son por lo general el grupo más grande de empleados públicos civiles en los países en desarrollo. Debido a que el financiamiento y la administración de la educación están normalmente a cargo del gobierno central, los sindicatos de maestros son importantes protagonistas del ámbito político nacional. Por ejemplo, en América Latina, Europa oriental y algunos países del Asia, han llegado a establecer sus propios partidos políticos o han formado alianzas con partidos que representan a los movimientos sindicales. Cuando los gobiernos no llegan a un acuerdo con los poderosos sindicatos centrales con respecto a las condiciones de empleo de los maestros, la acción colectiva puede perturbar la educación y a veces culminar en una parálisis política, como ha ocurrido en Bolivia, el Perú y otros países en los últimos años [...] La educación tiene un intenso contenido político porque afecta a la mayoría de ciudadanos y a todos los niveles de gobierno, es casi siempre el componente más grande del gasto público y recibe subsidios estatales que tienden a favorecer a la élite. Los sistemas prevalecientes de gastos y administración suelen proteger los intereses de los sindicatos de maestros, los estudiantes universitarios, la élite y el gobierno central en desmedro de los padres, las comunidades y los pobres". (Banco Mundial, 1996:153)

"Con demasiada frecuencia, los sistemas y reformas educativas están subordinados a los sindicatos de maestros, quienes están comprometidos en mantener el status quo" (Husain, Vice-Presidente del Banco Mundial, 1993:anexo 2, página 12).

"Los sindicatos docentes militantes rechazan cualquier sistema de evaluaciones en torno al acceso y a la promoción" (Puryear, 1997:12).

"(...) Los gremios - hay excepciones altamente significativas, como por ejemplo la Asociación Dominicana de Profesores- han sido opositores críticos no constructivos de los procesos de reforma" (Braslavsky y Cosse, 1996:12).

"Aunque en su interior hay matices, el Colegio de Profesores desarrolla un discurso de oposición o crítica a la política estatal, con fundamentos más ideológico-políticos globales que fundamentos propiamente profesionales. Por otra parte, la organización docente tiende a demandar una participación en las decisiones educativas nacionales y a no interesarse suficientemente por las decisiones locales ni por la cotidianeidad escolar o las prácticas pedagógicas, no obstante que los profesores están fuertemente implicados en éstas" (Nuñez, 1999:193).

De un modo general, el tema de la calidad (tanto su "deterioro" como su "mejoría") y el debate en torno al mismo ha sido presentado tradicionalmente como un problema educativo:

- (a) ubicado en la institución escolar
- (b) de los docentes de manera individual
- (c) de los sindicatos de manera colectiva (opuestos al cambio)
- (d) ubicado del lado de la *ejecución*, no (también) del lado del *diseño* de las políticas educativas y las reformas.

El discurso de la reforma y los reformadores generalmente ha presentado a los docentes como:

(IE) y de algunas organizaciones docentes en movimientos e instancias de vigilancia civil y movilización social en torno a los acuerdos nacionales e internacionales en educación.

gasto: los salarios docentes consumen un altísimo porcentaje (entre 90% y 95%) de los presupuestos educativos nacionales, dejando escaso margen para la inversión en mejoramiento e innovación (lo que hace necesario recurrir a préstamos internacionales, único dinero fresco para introducir calidad y renovar el sistema).

problema: el "problema docente" ha cobrado perfiles dramáticos -círculo vicioso difícil de romper, punto de partida muy distante de los requerimientos cada vez más complejos (de la sociedad, de la educación, del sistema escolar)- frente al cual no se visualizan alternativas fáciles ni costeables ni logrables en el corto ni en el mediano plazo y no, en todo caso, en los tiempos que demanda la urgencia del cambio.

insumo: los docentes son un "insumo" más -dentro del conjunto de insumos que intervienen en la oferta educativa (tiempo, espacio, infraestructura, equipamiento, bibliotecas, textos y materiales didácticos, etc.)- que entra a competir (por recursos, tiempo, dedicación) con los otros insumos.

ejecutores: los docentes son esencialmente ejecutores (no siquiera interlocutores) de la política educativa.

capacitandos: entre el diseño de la reforma y su ejecución media la *capacitación*, contándose con los docentes como *capacitandos* (no siquiera *educandos*) permanentes, en disposición permanente de re-aprendizaje, re-educación, re-ciclaje, re-conversión, y con capacidad no sólo para aprender en tiempos cortos nuevos conocimientos y técnicas sino para aprender a enseñarlos.

beneficiarios: desde el punto de vista de quienes impulsan las reformas, y sobre todo las reformas de la década de los 90, éstas traen una serie de ventajas para los docentes, no percibidas o insuficientemente valoradas por éstos, tales como: mejoras en la infraestructura y el equipamiento de las escuelas (lo que es parte de sus condiciones de trabajo), provisión de libros de texto y otros materiales de enseñanza (lo que facilita su tarea); autonomía de la institución escolar, promoción de la innovación local e instancias horizontales de intercambio, capacitación y planificación (todo lo cual ha sido reivindicación histórica de los docentes); oportunidades de perfeccionamiento y profesionalización en servicio (licenciaturas, educación a distancia, pasantías dentro y fuera del país); computadoras en la escuela (con servicio técnico que evita a los docentes aprender, libera su tiempo, o bien con capacitación docente que les permite apropiarse de las nuevas tecnologías).

responsables: los docentes son vistos como los principales responsables de la baja calidad de la educación y de su mejoramiento: "mejorar la educación" se entiende fundamentalmente como "mejorar la enseñanza". Es decir: mejorar el rendimiento escolar del alumno se asocia a mejoras en la enseñanza, ésta se centra en la labor del docente, y la posibilidad de la mejoría en la oferta de capacitación/formación. No se percibe, o subvalora, la responsabilidad que tienen en dicho mejoramiento, tanto en el objetivo de "mejorar la educación" como de "mejorar la enseñanza", quienes diseñan y conducen la política educativa y el sistema escolar a todos los niveles, así como la responsabilidad colectiva de toda la sociedad.

Las organizaciones docentes, a su vez, suelen ser caracterizadas como:

corporativistas: preocupadas únicamente por la reivindicación salarial de sus miembros, no por el interés general y la mejoría de la educación y de la escuela pública concretamente.

politizadas e ideologizadas: cruzadas por partidos y/o intereses políticos, y atrasadas en términos ideológicos.

intransigentes: no predispuestas al diálogo y la negociación.

no representativas: los sindicatos no representan (el sentir de) los docentes, insistiéndose por ello en la necesidad de diferenciar *docentes* y *organizaciones/sindicatos docentes*.⁴¹

contrarias al cambio: aferradas al pasado, interesadas en mantener el *status quo*, resistentes al cambio en general y al cambio educativo (reforma, innovación) en particular.

sesgadas en sus planteamientos, críticas y demandas: no reconocen aspectos positivos, exageran las debilidades y minimizan los aciertos de la política gubernamental, agigantan la influencia de los organismos internacionales, etc.

inconformes: no se contentan con nada, continúan reclamando a pesar de que sus demandas se satisfacen, al menos parcialmente y en la medida de las posibilidades.⁴²

Paradójicamente, los docentes y las organizaciones docentes gozan al mismo tiempo de *gran visibilidad* y *gran invisibilidad* en el discurso y el accionar de las reformas. Por un lado, aparecen en el centro de los obstáculos y el conflicto (impidiendo la ejecución de la reforma, frenando la calidad, consumiendo el grueso del presupuesto, parando el sistema escolar con medidas de hecho, etc.); por otro lado, están ausentes o son poco visibles en el terreno de la consulta y la negociación, por comparación con otros actores, tales como la Iglesia, el empresariado o las ONGs. Los modernos esquemas descentralizados de formación/capacitación docente, promovidos desde el Estado, incluyen a universidades, ONGs y centros privados, y sólo en muy pocos casos a organizaciones docentes. Las directrices de la reforma se dirigen directamente a las escuelas y a los docentes de manera individual, sin pasar por las organizaciones docentes. Las propuestas sobre el qué hacer (con la escuela, con la educación, con la reforma) por parte de investigadores, especialistas y expertos asumen a los docentes como sujetos individuales, no como sujetos organizados. No sucede lo mismo, sin embargo, con la Iglesia o el

⁴¹ Estados y sindicatos disputan la representatividad respecto del "sentir docente" frente a la reforma: las autoridades ministeriales "ven" que los docentes están "metidos" en la reforma, comprometidos con ella; los sindicatos, por su parte, "ven" desconcierto y descontento generalizados. Es difícil dirimir, en cada caso, la situación real, en ausencia de información elaborada por terceros. Llama la atención la falta de investigaciones, encuestas o sondeos de opinión al respecto, aún en países con tradición y densidad en este tipo de estudios.

⁴² En el caso chileno, por ejemplo, las autoridades del Ministerio de Educación perciben una serie de medidas tomadas en favor de los docentes a lo largo de la última década: aumento salarial, incentivos, autonomía curricular, creación de mecanismos horizontales y redes, promoción de la innovación, entre otros. Los docentes, en cambio, no los valoran del mismo modo. Desde el punto de vista docente, *participación* en la escuela no es participación, sólo parte de la tarea diaria de un docente; la autonomía curricular genera angustia, antes que agradecimiento, pues los docentes de aula no saben cómo encararla y no se sienten preparados para ello (Bellei y Pérez, 1999; García Huidobro, 1999; Núñez, 1999).

empresariado, a los que los reformadores se dirigen como gremio, como colectivo. A políticos y empresarios se interpela en su calidad de "dirigentes" y "líderes", no así a los docentes.⁴³

Por otra parte, los docentes y sus organizaciones no han sido tema de investigación y análisis en el mundo académico e incluso, específicamente, en el de la investigación orientada a la formulación de política.⁴⁴ Es asimismo notoria su ausencia en eventos nacionales e internacionales sobre educación, en circuitos de pasantías y viajes de estudio a nivel nacional e internacional (que en cambio se organizan con frecuencia para los equipos de conducción de los Ministerios de Educación y la reforma). Las escasas iniciativas internacionales tomadas en los últimos años en torno al tema han tenido, por lo general, corta vida y magros presupuestos.

B. EL PUNTO DE VISTA DE LOS DOCENTES Y SUS ORGANIZACIONES

El malestar docente o la reforma vista desde la escuela

"Este es un liceo que tiene una historia de caos. Cómo no va a tener una historia de caos, si comienza con 300 alumnos, pasa a duplicar la población, la directora no puede con el liceo. Confesado por los propios profesores que están estables desde el año 95, porque era un desborde, no tenía personal administrativo, porque la población se duplicó y le mantuvieron la misma gente. Esa historia de caos del liceo la recibimos nosotros en el año 97.

Llegamos a las direcciones un poco por azar, un poco para mejorar el sueldo, un poco también porque el sistema había llegado a un punto en que nos trituraba. Había docentes que tenían 60 horas de docencia directa, lo cual implica estar con chiquilines en el aula 8 horas, salís de una clase, pasás a otra, sin descanso, en 3 o 4 liceos, para redondear un sueldo medianamente aceptable. Entonces, muchos optaron por el cargo de director como modo de zafar de esa máquina trituradora que despersonalizaba al muchacho, despersonalizaba al profesor. Yo, en el momento que tenía el máximo de horas, llegué a ver 300 adolescentes por semana, así que imaginate si podría saber lo que estaba pasándole a Rodríguez, a González y a Pérez.

No tenemos las herramientas metodológicas ni conceptuales para abordar el aprendizaje con estos chiquilines, y es lo que estamos cuestionando en las instancias de intervención.

Para poder trabajar acá hay que comprender la cabeza y el sentir de los docentes. Para ellos, cuando los muchachos no aprenden, es como para los cirujanos cuando se les muere un paciente. ¿Comprendés?" (Entrevista a Perla, Directora de un Liceo en Montevideo).⁴⁵

⁴³ Un ejemplo ilustrativo: la propuesta del Diálogo Interamericano y CINDE (1998:20-21) para la reforma educativa en la región hace un llamado final "a los líderes políticos, a los dirigentes empresariales, a los profesores y a los padres de familia". (El subrayado es nuestro)

⁴⁴ Un estado del arte preparado en 1990 para UNESCO-OREALC y REDUC concluía que el tema del sindicalismo docente en relación a las políticas y reformas educativas había tenido escaso desarrollo en la región. De 39 publicaciones identificadas, provenientes de 9 países, 4 eran estudios específicos sobre el tema con base empírica (Núñez, 1990). Cabe destacar, en este sentido, el proyecto de investigación "Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina", iniciado en 1998, coordinado por FLACSO-Argentina y financiado por PREAL, y destinado a fortalecer la investigación en este ámbito. Diez países se seleccionaron para el estudio: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela.

⁴⁵ Entrevista realizada por estudiantes del Servicio de Orientación Vocacional Ocupacional de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República. Material extractado y facilitado por la Profesora Ana María Rodríguez de Costa.

El "sentir docente" en torno a la situación educativa actual y a las reformas educativas en particular, no es fácil de resumir ni en la "insatisfacción salarial", ni en la "baja autoestima" ni en la "falta de gratificación y reconocimiento social de su tarea". Entre más salario y menos frustración se reparte una amplia gama de sentimientos, percepciones, estados de ánimo, expectativas, temores, que ponen de manifiesto los docentes en los distintos países, a lo largo y ancho de esta región.

Algunas "palabras claves" de ese malestar docente en relación al momento actual y a su inserción en los procesos de reforma, son:⁴⁶

caos, desorden: La sensación de caos proviene tanto de adentro como de afuera de la escuela. Una escuela súbitamente inundada de demandas, desde arriba (demasiados cambios proponiéndose al mismo tiempo, algunos contradictorios entre sí, muchos sin condiciones de implementación) y desde los costados (una realidad familiar y social cada vez más dramática y compleja, de la cual son portadores los alumnos y los propios docentes, y que es endilgada directa o indirectamente a la escuela). Paradójicamente, la noción de "*quiebre*", mencionada por los reformadores en sentido positivo (*viraje radical, transformación profunda, no cambios cosméticos*, etc.) es utilizada por los docentes en sentido negativo (*caos, pérdida de orden, ruptura, esquizofrenia, improvisación*, etc.).⁴⁷

escepticismo: Los docentes han visto desfilar sucesivas reformas y "modas" (autores, teorías, métodos, técnicas, terminologías) que vienen y se van con los sucesivos ideólogos, autores, funcionarios, asesores, ministros, gobiernos. En muchos casos, las nuevas propuestas no han logrado siquiera salir del papel, o bien no han logrado los resultados esperados. Todo ello contribuye a registrar la experiencia como un fracaso y a reforzar el "más vale malo conocido que bueno por conocer".

falta de novedad (y apropiación de la innovación por parte de la reforma): Lo que del lado de los reformadores se percibe como virajes y reconceptualizaciones fundamentales,⁴⁸ del lado de los docentes tiende a percibirse como una mera renovación de las terminologías. Por otra parte, lo "nuevo" propuesto desde arriba se percibe a menudo como la institucionalización de innovaciones desarrolladas por los docentes y ya probadas en la escuela.

incertidumbre: La tradición de las reformas ha sido que cada reforma se presenta como mejor a la anterior y pretende empezar de cero; los cambios se introducen sin explicación suficiente e incluso sin información previa; rectificaciones y marchas atrás pueden darse en cualquier

⁴⁶ Basado en fuentes diversas: estudios sobre el tema, revistas sindicales y otros órganos de expresión docente, testimonios recogidos en visitas y reuniones con docentes en diversos países, y correspondencia con lectores de la página de educación en el suplemento Familia, del diario *El Comercio* de Quito (1990-1998). Incluye a docentes, directores y supervisores, fundamentalmente de instituciones públicas, a nivel pre-escolar, primario y secundario.

⁴⁷ A propósito del proceso de transformación en Argentina, tres especialistas afirmaban en una mesa redonda: "*Los docentes sienten que están nadando, buceando, corriendo, sin tener muy claro para dónde*" (Feldfeber, Narodowsky y Wolovelsky, 1999:3). Esto expresa bien lo que están experimentando muchos docentes en otros países de América Latina.

⁴⁸ "Cambio fundacional" en Argentina, "reinventar la escuela" en Colombia, "cambio radical en el modo de hacer política educacional" en Chile, etc.

momento. Por otra parte, los docentes perciben que, crecientemente, los cambios implican reestructuraciones mayores (términos del contrato laboral, organización escolar, traslados, otros horarios u horarios extendidos, etc.).

sospecha, suspicacia: Hay muchas, variadas y justificadas razones para la sospecha y la suspicacia, para la lectura entre líneas de lo no dicho, para buscar propósitos no confesados en cada nueva propuesta. Esto, en el clima general de desconfianza característico de la época, alimentado por la falta de información o comprensión adecuada, y el propio estilo (no transparente, no participativo) de hacer política educativa.

exigencia: Cada cambio viene con nuevas demandas y exigencias para los docentes: nuevas tareas, nuevos perfiles, nuevas competencias, nuevos requisitos (de capacitación, créditos, títulos, etc.) que deben cumplirse "para no quedar afuera de la reforma" y, por último, del cargo.

exclusión: No hay participación ni consulta en las decisiones de la reforma y en aquellas que afectan específicamente su trabajo, o bien la participación se limita a asuntos de aula y escuela, los cuales no son percibidos como "participación" en tanto se consideran parte del trabajo. Se ha tomado conciencia y generalizado entre los docentes el sentimiento y la afirmación de que "*los maestros somos meros aplicadores de políticas definidas por otros*".

alienación, anomia: Los lineamientos, propuestas y documentos no se comprenden, son a menudo demasiado complejos, con nuevas terminologías que no se manejan. El recelo a preguntar y admitir que no se comprende lleva a actuar como si se entendiera, incorporándose la terminología, no necesariamente los conceptos y la propuesta de conjunto.⁴⁹ Queda por fuera la comprensión del sentido global de los cambios propuestos.

conflicto de identidad: Hay un bombardeo respecto del "nuevo rol docente", pero la cultura escolar vigente, que aprende a coexistir con los cambios, continúa demandando y reproduciendo el viejo rol docente. Cada sujeto encarna, así, una identidad contradictoria y múltiple, que incluye al funcionario público, el trabajador de la educación, el profesional, el intelectual, el facilitador de aprendizajes, el maestro enciclopédico, el apóstol y el analista simbólico, además de los roles asistenciales que han ido agregándose a la tarea docente.

pérdida: El sentimiento de pérdida se refiere no únicamente al plano salarial: los docentes sienten que han perdido autonomía profesional (precisamente cuando la retórica oficial afirma el valor y la posibilidad de tal autonomía), estabilidad, derechos laborales, reconocimiento social, especificidad de su tarea y seguridad en su saber (pérdida de valoración de lo pedagógico frente a lo administrativo, creciente diversificación y jerarquización de la tarea docente entre una proliferación de especialistas, consultores, asesores, técnicos, etc.).⁵⁰

⁴⁹ Se reporta, para el caso de El Salvador, que durante una consulta sobre contenidos curriculares hecha por el Ministerio de Educación saltó a la luz que "*ni los maestros ni los otros sectores tenían claro qué era un currículo*" (Candray, 1999:11). La situación se ha repetido en otros países. Por mi parte, en 1995, y a propósito de una consulta en torno a una nueva propuesta curricular en el Ecuador, escribí un artículo periodístico titulado Curriculés: "*Dícese del lenguaje utilizado por quienes formulan documentos de Reforma Curricular con el fin de que nadie los entienda y todos se convenzan de que Currículo y Reforma Curricular son cosa complicada, hermética, de expertos, reino fuera del alcance del ciudadano común, incluidos padres de familia, maestros, supervisores, directores, burócratas, asesores, gabinetes ministeriales y ministros. Utilízase sobre todo para inhibir el debate, el aporte y la esperanza*".

⁵⁰ A inicios de la década la CNTE (Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación), en Brasil, expresaba su preocupación en torno al tema supervisores: llamados ahora "especialistas", ser docente

nostalgia: El sentimiento de pérdida va junto con la nostalgia y aprecio por los "buenos tiempos", por un Estado, una escuela pública, una Escuela Normal, una valoración de la educación y del docente, perdidos. La nostalgia - idealizadora, en muchos sentidos, de una escuela y un momento particulares, y en cualquier caso irrepetibles - es parte del genérico "todo tiempo pasado fue mejor" y es parte del sentido común compartido en torno a la educación por parte de amplias capas de la población y por los padres de familia, en particular, lo que opera como un obstáculo real a la posibilidad del cambio.⁵¹

complejización de la tarea: Los cambios planteados implican más esfuerzo, tiempo y tareas, para las que los docentes no se sienten preparados ni se les ofrece las condiciones (de formación, de organización, etc.) necesarias para desarrollarlas y llevarlas a la práctica: adaptar el currículo, construir proyectos educativos escolares, cumplir con determinados requisitos (horas, puntajes, certificados) de capacitación, etc.

asedio: Los docentes se sienten en el banquillo de los acusados, reclamados y apuntados con el dedo desde todos los lados, señalados como los responsables tanto de los problemas como de las soluciones a la educación. La sensación de asedio se inicia con los alumnos, y se extiende a los padres de familia, la comunidad, el Estado, las ONGs, las universidades, los organismos internacionales. Esto contribuye a reforzar el espíritu de cuerpo entre los que deciden permanecer en la docencia o no tienen opción.

amenaza: El sentimiento de amenaza proviene de varios frentes, en particular: la tecnología (se teme que pueda desplazar al libro, a los docentes y a la propia escuela tal y como la conocemos); la evaluación docente (tanto a través de pruebas de conocimiento como del rendimiento escolar de los alumnos); el creciente impulso a la participación de los padres de familia y la comunidad en el control de la escuela; y la contratación de sujetos menos calificados o no docentes a tareas docentes, de seguimiento y apoyo en el ámbito escolar.

culpa, impotencia: Más allá de las posturas defensivas, y de la tradicional tendencia docente a ubicar los problemas educativos fuera de la escuela, los docentes se sienten responsables y viven con culpa los problemas escolares de sus alumnos (el no aprendizaje, la repetición, la deserción, el fracaso escolar) e incluso la impotencia para lidiar con los problemas económicos y sociales de los alumnos y sus familias.

estrés, angustia: Todo esto ha incidido en niveles crecientes de tensión, estrés, angustia. El deterioro de la salud (física y mental) de los docentes y el reconocimiento de enfermedades laborales, pasó a ser tema central en la agenda docente y la plataforma sindical docente en los últimos años, tema de estudio de los centros de investigación docente, y materia de conflictos judiciales entre sindicatos y gobiernos en la década de 1990.⁵²

dejó de ser un requisito, previéndose una "tendencia a desembocar en una carrera profesional propia para los supervisores, separada de la del magisterio" (CNTE, 1993:19).

⁵¹ Ver, sobre este tema, Hargreaves, 1999.

⁵² Un estudio pionero en la región sobre la salud e los docentes fue el elaborado por CTERA (Martínez, Cohen y Valles, 1995). En años subsiguientes, otras organizaciones docentes han elaborado informes al respecto. En Chile, éste fue un punto incorporado dentro de la "Propuesta Educacional del Magisterio" a la ciudadanía y a los candidatos a la Presidencia de la República en 1999.

ambivalencia: El momento y el contexto actuales no aparecen claros para nadie, tampoco para los docentes. Hay signos positivos y negativos en la descentralización y la mayor autonomía, la participación, la consulta, la flexibilidad, las nuevas modalidades de formación y capacitación. Los docentes (y las organizaciones docentes) se debaten entre la aceptación y el rechazo, el reclamo y la propuesta, la dependencia y la autonomía, el individualismo y la solidaridad, el aislamiento y la alianza con otros.

dignidad, orgullo, beligerancia: Las propias condiciones adversas refuerzan, entre quienes creen en la docencia y permanecen en ella, el tradicional sentimiento de dignidad y orgullo que ha ido siempre con la tarea docente: compromiso, apostolado, servicio, misión noble, realización personal y profesional, lucha por una sociedad mejor. En los tiempos actuales, los docentes son, de hecho, uno de los pocos sectores organizados que quedan en la sociedad y uno de los pocos que todavía ejerce el derecho a la inconformidad, a la protesta y la propuesta.⁵³

Las percepciones docentes en torno a la reforma

¿Cómo ve los cambios que trae aparejados la reforma (en Argentina)? Algunas respuestas de docentes de escuelas primarias en la provincia de Buenos Aires⁵⁴:

- *"Válidos en la teoría, desconocen las realidades"* (Inés Ivaucchi).
- *"Llenos de improvisaciones, mal fundamentados. Falta más inversión en la formación docente para que las maestras puedan interpretar, por ejemplo, los contenidos"* (Liliana Mancinelli).
- *"No lo entiendo como un cambio, refiriéndome a mi primer grado, sino como una forma distinta de redactar los objetivos antiguamente llamados direccionales. Ahora se les dice contenidos y son exactamente lo mismo"*. (Sandra Ballina)
- *"En cuanto a contenidos, creo que no hay nada nuevo bajo el sol. Se acrecentaron en algunas áreas, se valorizaron en otras, por ejemplo en ciencias sociales. En cuanto a otros cambios, sólo sé que los alumnos tienen media hora más de clase y nada más. Los inspectores del área no dan directivas porque no saben, a veces se ponen autoritarios para no permitir que se deje entrever su ignorancia"* (Haydée Bavera)
- *"Los cambios que se ven son la improvisación, el desorden y la profundización del ajuste [estructural] en educación. Todos los cambios actuales son publicitarios y 'venden' pero a los maestros no nos modifica la realidad en la cual vivimos y en la que 'sobreviven' los chicos"* (Graciela Contanella).
- *"Veo gran improvisación en todo lo que se plantea. Los cambios tienen que ver sólo con peores condiciones de trabajo para nosotros y desiguales condiciones de aprendizaje para los pibes"* (Juan Vitta).

⁵³ "No es casual que en todos los conflictos sociales que hoy se viven en las distintas jurisdicciones provinciales, los maestros tengan un papel destacado. La CTERA ha sido un ejemplo en los últimos años frente a la deserción en que la organizaciones sindicales han caído. Por venalidad, por compromisos partidarios, por resignación, la mayoría de las organizaciones sindicales han dejado de representar los intereses de los trabajadores" (Maffei, 1996:39).

⁵⁴ Tomado de: SUTEBA-CTERA, Cinco años de reforma educativa: Elementos para un diagnóstico en la Provincia de Buenos Aires, en: *La educación en nuestras manos*, N° 46, Buenos Aires, 1999.

- *"Desorganizado. muchas cosas quedan colgadas"* (Adriana Cafferata).

La institución escolar es finalmente el lugar en el que confluye, y debería acoplarse armoniosamente, todo lo que "arriba" (reformadores a nivel nacional e internacional, a los distintos niveles) se piensa, recomienda, propone, diseña, monitorea y evalúa por separado, a partir de instancias y personas que por regla general trabajan de manera fragmentada, sin coordinación entre sí y sin visión de conjunto: los contenidos, la pedagogía, la capacitación docente, la evaluación, los textos, la infraestructura, el equipamiento, el calendario y la jornada escolar, la política salarial, los incentivos, los asuntos legales, la participación de los padres de familia y la comunidad, etc. Es en la escuela donde se percibe la pertinencia, coherencia y calidad de las políticas y del paquete de reforma, o bien las fallas de diagnóstico y diseño, la improvisación, la descoordinación, el desconocimiento del sistema y la institución escolar. Cada una de las piezas puede incluso estar bien pensada, pero lo que cuenta es el rompecabezas. Lo que sucede a menudo con las políticas educativas al "bajar" a la escuela es que las piezas del rompecabezas no encajan, llegan incompletas o en el orden equivocado. Entre la reforma en el papel y la reforma en la realidad, la distancia puede ser muy grande (algunos ejemplos pueden encontrarse en el Recuadro C).

- Falta de conocimiento de la realidad de la escuela y del aula Los investigadores de la educación, e incluso los propios reformadores, perciben una "agenda de cambio sobrecargada", "tensiones", "dilemas", "maraña institucional", "descoordinación", "desalineación", "asincronías", "arritmias" no sólo entre propuesta y ejecución, sino entre las diversas instancias encargados de la planificación y diseño de las políticas. Los docentes, a su vez, padecen y lidian con dicha maraña y dichas asincronías en su trabajo cotidiano, y las explican en términos de "improvisación", "desconocimiento de la escuela y de lo que es enseñar en un aula", "reforma hecha detrás de un escritorio", "falta de respeto a los docentes", "falta de consulta, "disparates".⁵⁵ Los investigadores y pedagogos que trabajan desde la perspectiva de la escuela como unidad de cambio enfatizan por su lado la continuada falta de conocimiento y atención, por parte de los reformadores, a la complejidad del sistema de la escuela, a la importancia de la organización escolar y sus modos de funcionamiento como dimensión central desde la cual pensar de manera integrada el cambio educativo (Aguerrondo, 1998a,b; Ezpeleta, 1996).

En efecto: la reforma administrativa se planifica como un fin en sí misma, sin atención a los qué y cómo de la enseñanza y el aprendizaje, como si lo administrativo-organizativo tuviese independencia de lo curricular y lo pedagógico, como si diera lo mismo repensar la organización de una escuela que la de un hospital o una empresa. A su vez, la reforma curricular construye y marca su propio territorio, asumiendo que otros se encargarán de resolver los cambios y los requerimientos desde el punto de vista de la evaluación, la formación/capacitación docente, la organización y la gestión a nivel de la institución escolar, las políticas en torno al texto escolar,

⁵⁵ Algunos de los títulos de los artículos contenidos en las revistas sindicales docentes en los últimos años son, de por sí, reveladores de algunos ejes del malestar y la asincronía: "Contenidos transversales y temas que nos atraviesan", "Hablan docentes de media: Hoy es difícil dar clase", "Política educativa: ¿hay algo nuevo?", "Usted preguntará por qué ayunamos", "Cómo hablar dos horas seguidas sin tener nada que decir", "Me le tiene que hacer el test", "Aquellos tiempos... y estos", "¿Cuántas maestras caben dentro de una maestra?", "El maestro entre la realidad social y el mito: ¿técnico, trabajador social, profesional?", "Identidad uruguaya y escuela pública", "Cualquier modificación que se haga sin escuchar a los sindicatos de enseñanza, será de baja calidad o sencillamente no servirá para nada". "La tripartita de la enseñanza o los desacuerdos de un acuerdo", "La escuela en la encrucijada", "Testimonio de errores continuos", "Los maestros cuelgan la túnica".

el trabajo con los padres de familia y la opinión pública. Cada cual ve lo suyo como lo principal, y espera que los demás lo reconozcan y se subordinen a esta lógica. La visión sistémica, la coordinación vertical y horizontal, la cooperación, el trabajo trans- e inter-disciplinario y en equipo, son batallas muy difíciles tanto en la tradición burocrática como en la tradición intelectual, e implican profundos cambios de mentalidad y de estilos de trabajo no sólo en el seno de la vieja cultura burocrático-ministerial sino entre las nuevas camadas de intelectuales reformadores.

- Un mundo de "buenos" y "malos" La reforma, el gobierno, los organismos internacionales, tienden a percibirse como entidades monolíticas, sin fisuras. Los organismos internacionales se dividen en dos subgrupos: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la AID, y los demás. Incluso otros bancos con presencia en sector educativo, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tienen un perfil mucho más bajo o no aparecen en el discurso y la denuncia docente. Los organismos de Naciones Unidas, como UNESCO y UNICEF, entran en otra categoría y son mencionados no para denunciarlos sino, en todo caso, para apoyarse en ellos. La injerencia estadounidense directa aparece mencionada en los países centroamericanos, sobre todo en torno a la AID y otros organismos de financiamiento o cooperación vinculados a los Estados Unidos.⁵⁶

Al Banco Mundial suele atribuírsele al mismo tiempo más y menos poder, conocimiento y capacidad de influencia que el que en verdad tiene.⁵⁷ De hecho, tanto entre quienes se oponen como entre quienes aceptan el liderazgo y financiamiento del Banco, hay en general mucha ideología, poca información y conocimiento en torno a las políticas y *modus operandi* de este organismo, no sólo a nivel de los docentes sino de la comunidad académica y de los propios reformadores. De hecho, el BM es un actor sumamente opaco en cada escenario nacional: las negociaciones de los préstamos y las visitas de las misiones del BM se hacen a puerta cerrada y no hacen noticia en los diarios, a diferencia -por ejemplo- de las del FMI; las investigaciones, diagnósticos e informes producidos por el BM en torno a la situación educativa de los países se mantienen por lo general como documentos de circulación restringida; es reciente la investigación y el acceso a investigaciones en torno al BM y sus políticas, y muy poco está escrito o traducido aún al español o el portugués; en cada país, la información y discusión sobre política educativa suele centrarse en el ámbito nacional, teniendo poca circulación e interés - más allá de un grupo reducido de especialistas- la información y discusión de política a nivel internacional y mundial, que es el ámbito en el que cabe analizar las políticas del BM.

⁵⁶ Son muchos los proyectos de agencias estadounidenses instalados en América Latina y el Caribe, sobre todo en Centroamérica y los países andinos. Un ejemplo destacado por el sindicato docente en Honduras es el Proyecto "Escuelas del Futuro" (iniciado en EU y extendido a 103 países en el mundo). El proyecto se instaló en Honduras en 1991, mediante acuerdo con el gobierno, en 5 escuelas piloto. Ofrecía inglés, computación y educación individualizada para sectores populares. El proyecto fue violentamente rechazado por el sindicato y la Iglesia Católica, esta última bajo la denuncia de penetración de sectas religiosas. (COLPROSUMAH, 1991b)

⁵⁷ Por ejemplo, el programa mundial de "Educación para Todos", auspiciado por UNESCO, UNICEF, PNUD y Banco Mundial, fue asociado por muchos docentes y organizaciones docentes exclusivamente a este último. En 1991, una Reunión del Comité Regional de CMOPE en Montreal incluía "las proposiciones del Banco Mundial a propósito de la Conferencia Mundial "Educación para Todos", como uno de los tres puntos a discutirse en la agenda (CMOPE, 1991:5). El preconceito impidió que muchos docentes conocieran la propuesta y la aprovecharan. De hecho, la Declaración y el Marco de Acción de la Educación para Todos hacen una clara defensa del punto de vista docente.

▪ La reforma "impuesta" y la reforma "copiada" La "reforma impuesta" alude fundamentalmente al papel del Banco Mundial: la mayoría, si no todas, las organizaciones docentes en la región afirma que la reforma educativa en su país ha seguido al pie de la letra las recomendaciones del BM.

La "reforma copiada" alude a modelos provenientes tanto de afuera como de adentro de la región. La "copia" se atribuyó en particular a las reformas del Cono Sur, sobre todo Argentina, Brasil y Chile, en torno a la reforma española, la cual sirvió en efecto de referente a estos y otros países latinoamericanos, sobre todo en la primera mitad de la década de 1990, especialmente en el ámbito curricular. Asimismo, algunos planes y leyes elaborados en algunos países de la región cobraron notoriedad y fueron adoptados/adaptados en otros países de la región o de la subregión. Este fue el caso, en el contexto centroamericano, de El Salvador y su Plan del Sector Educación.⁵⁸ La reforma chilena pasó a ser referente para ambos lados: anti-modelo para unos (sobre todo las organizaciones docentes) y modelo para otros (sobre todo, los bancos y las agencias internacionales), gozando, en este sentido, de un doble carácter: de reforma "copiada" (de España) y de reforma exportada para la "copia" en otros países latinoamericanos.⁵⁹

Colombia es un país que ha inspirado múltiples programas e iniciativas en varios países de la región, tanto a nivel gubernamental como de las universidades, ONGs y las propias organizaciones docentes, entre otros: el programa Escuela Nueva (una suerte de "clásico" en materia de innovación educativa en la región y visitado por todos: gobiernos, ONGs, centros académicos, organizaciones docentes, organismos internacionales), los Proyectos Educativos Institucionales (inspiradores de sus semejantes en diversos países), los Microcentros Rurales (llevados al Programa MECE Rural, en Chile), diversas variantes de desarrollo infantil y educación pre-escolar, y la propia experiencia sindical y profesional de FECODE con su Movimiento Pedagógico. No obstante, la influencia de la experiencia colombiana no se registra en otros países como parte de la "copia", salvo por algunas referencias a los intentos de réplica del modelo Escuela Nueva en diversos países latinoamericanos (entre otros Brasil, Ecuador, Perú, Guatemala, Paraguay y República Dominicana).

Los ejes de la protesta y la propuesta docente

Más allá de las diferencias específicas entre y dentro de cada país, en las reformas de la década de 1990 es posible encontrar algunos ejes principales de confrontación, los "históricos", y los nuevos, estos últimos coincidiendo con los ejes que definen las reformas de los 90 y con algunas de las orientaciones de política del Banco Mundial.

⁵⁸ Los maestros hondureños denunciaron en repetidas oportunidades la "copia" de dicho plan en Honduras (COLPROSUMAH, 1991a,b).

⁵⁹ *"En Chile se han formado equipos técnicos bastante sólidos que, junto con el Banco Mundial, comenzaron a llevar la reforma a otros países de América Latina, sobre todo en los aspectos administrativos"* (Assael, 1999:11). En realidad, Chile constituye un caso peculiar: aquí, el Banco Mundial encontró no sólo un interlocutor sino una fuente de inspiración y un laboratorio de aprendizaje para realimentar sus propias opciones de política. Quizás más que *"poner ideas"*, el Banco *"tomó ideas"* de Chile en los 90, que luego difundió, modelizadas, a otros países dentro y fuera de la región. En esta operación de recuperación, síntesis y difusión del "modelo chileno" de reforma en los 90, hubo mucha simplificación y hasta distorsión de elementos importantes de este proceso. La reflexión que los propios chilenos hacen de este proceso es mucho más dinámica, compleja y crítica que la que traslucen las versiones del modelo *"for export"*.

Los "viejos" temas

- Salarios y condiciones laborales Frente al tema salarial, la respuesta tradicional de los gobiernos ha sido "no hay dinero" y la de los docentes el reclamo por más presupuesto a la educación. Se ha vuelto cada vez más difícil aceptar la respuesta de "no hay dinero" cuando hay préstamos internacionales involucrados y se perciben gastos importantes en otros rubros.

"... la respuesta es que no hay dinero, mientras que hay 80 millones de balboas flotantes para hacer política, en tanto que se va a crear un Ministerio de Turismo y se incrementará el número de legisladores en 16 parlamentarios más" (MPU- Magisterio Panameño Unido, 1993: 54).

- Formación y capacitación docente La crítica al modelo convencional de formación/capacitación docente -bancario, teorístico, credencialista y finalmente ineficaz- está extendida entre los docentes, al menos en algunos aspectos centrales. Dicho modelo, vigente en sus rasgos esenciales en las modalidades de capacitación en servicio privilegiados en el marco de las reformas de los 90 - tercerización de la oferta con participación de un conjunto diverso de entidades (fundamentalmente universidades y ONGs), a través de eventos masivos, de corta duración, fuera del horario laboral e incluso (parcialmente) financiada por los propios docentes- acentuó la insatisfacción y la crítica, no sólo por las debilidades manifiestas de algunos de estos esquemas sino por entenderse dicha tercerización como una desresponsabilización del Estado en este ámbito.

En palabras de un director de escuela en Uruguay, una docente en Perú, y una asesora sindical en Chile:

"Cuando la Administración se plantea el tema, la capacitación es tomada - con intención o sin ella - como un proceso de 'transferencia' en que, por autoridad de los que difunden la 'verdad', ésta inunda el aula y da resultado por el simple hecho de haberlo dicho quienes lo dicen. En otras palabras, existe la convicción de que por el mero hecho de la autoridad de los profesionales que difunden el conocimiento, éste se 'impregna' en todos nosotros. Si esta capacitación no da los resultados esperados, no es problema del que 'sabe' sino del maestro, que es el que no sabe" [...] "el enfoque técnico planteado configura y reafirma un docente hacedor de estrategias pensadas por otros, haciendo de la capacitación más un entrenamiento que la adquisición sistemática de conocimientos teóricos y prácticos basados en un compromiso social definido" (Machín, 1999: 29-30).

"La metodología del seminario me ha parecido un poco agotadora (...) no estaba muy adecuada para un aprendizaje o comunicación activa, creo que debemos mejorar esto. Particularmente me llama la atención en los pedagogos, que tendrían que conocer y dominar estos aspectos de la comunicación, no aplican lo que ellos describen" (Participante del Forum Internacional de Formación Docente, Lima, 1997, en: Perú, 1998:13).

"A partir de la definición de nuevos contenidos, se planteó el perfeccionamiento docente, pero éste consistió en cursos rápidos e intensivos, de dos semanas durante las vacaciones de los profesores" (Assael, 1999:11).

A nivel regional y nacional, varias organizaciones docentes, incorporando estudios y propuestas sobre el tema, han hecho propuestas de reforma de la formación docente, incluyendo la organización de un sistema articulado y único de formación, con control de calidad y evaluación, y en tiempo de trabajo (CEA, 1999; Colegio de Profesores, 1999b,d).

Los "nuevos" temas

- Consulta De una reivindicación ubicada en las cúpulas sindicales, ésta pasó crecientemente a ser una reivindicación extendida en la base. La propia retórica de la *revalorización*, el *profesionalismo*, el *protagonismo*, la *consulta*, la *concertación*, contribuyó sin duda a levantar esta expectativa. Al mismo tiempo, a partir de los procesos de consulta de los 90, el término *consulta* se desgastó a los ojos de los docentes; al inicio de la década se reclamaba consulta, más tarde algunos empezaron a hablar de *concertación*:

"... en este proceso [de la reforma educativa] sólo se consideraron consultas a personalidades provenientes de distintos sectores sociales y del mundo académico. Estas consultas, por una parte, no significaron una participación ni un diálogo amplio de los distintos actores y, por otra, no concibieron al sector docente como un sector profesional con un saber específico e indispensable en cualquier proceso de cambio educativo" (Colegio de Profesores, 1999d:4).

"Aceptamos una modernización de la educación que sea de acuerdo a nuestra realidad y mediante un verdadero proceso de concertación y no como una mera consulta, tal como ha sucedido con el actual Programa de Modernización" (COLPROMSUMAH, 1993:60).

"La información no equivale a la participación, convocar a las personas para decirles lo que se ha resuelto, lo que hay que hacer, es una distorsión de la participación. La consulta es una herramienta, un paso, pero tampoco es sinónimo de participación, es posible consultar, conocer y recibir la opinión de las personas y finalmente, no considerarlas para las decisiones, es una buena táctica si se trata de legitimar posiciones preestablecidas" (Robalino, 1999:4).

- Evaluación docente Este ha sido uno de los temas más resistidos por los docentes y sus organizaciones, en las distintas variantes y modalidades propuestas para calificar el desempeño docente y establecer, a partir de ahí, una política selectiva de incentivos por desempeño, a nivel individual y/o colectivo, incluyendo entre otros pruebas de conocimiento aplicadas a los alumnos y a los propios docentes, estudio y perfeccionamiento, autoevaluación y evaluación entre pares dentro de la institución escolar, y méritos excepcionales en el desempeño. En un solo caso (México) tal evaluación fue acordada junto con el sindicato, bajo un marco especial. En Chile, Colombia, Argentina y otros países donde ha intentado aplicarse tal evaluación, ésta no ha podido aún llevarse a cabo, dado la resistencia abierta de las organizaciones docentes que ven en ella una afrenta a su dignidad profesional, un mecanismo punitivo y de control, y, por último, un mecanismo para legitimar despidos y contrataciones temporales.

La divergencia de miradas se hace evidente en el caso de Chile. Aquí, la evaluación docente está prevista y normada en el Estatuto de Profesionales de la Educación (1991), pero no ha podido implementarse, pues la Asamblea Nacional del Colegio de Profesores rechazó la normativa y propuso preparar una nueva normativa elaborada conjuntamente entre el Ministerio y el Colegio. Mientras para el primero el sometimiento de los docentes a evaluación es un deber y un derecho profesional, y una oportunidad para el desarrollo del profesionalismo docente, tratándose en todo caso de una evaluación que aplica *"los mismos parámetros con que se califica a todos los funcionarios públicos chilenos"* (Núñez, 1999:190), para el segundo *"existe una gran diferencia entre la evaluación de un desempeño profesional y la de un desempeño funcionario"*, y *"a través del reglamento de calificaciones se controla al docente como mero operario, castigando con pautas arbitrarias el supuesto no logro de metas"* (Colegio de Profesores, 1999c:19).

- Incorporación de las nuevas tecnologías Las nuevas tecnologías (sobre todo la computadora) se extendieron rápidamente, en la década de 1990, no sólo en la escuela privada sino en la pública, llegando en muchos países incluso a zonas rurales apartadas. Las

reacciones de los docentes fueron variadas, y ambivalentes, como han sido los de la sociedad en general: equidad vs. inequidad, fascinación vs. denuncia. A nivel de los establecimientos escolares, y cuando la tecnología llegó con sensibilidad y como parte de un paquete sincronizado de medidas, ésta ha significado para los docentes una oportunidad de renovación no sólo profesional sino personal. Donde esto no sucedió, hay queja, descontento. En cualquier caso, a nivel individual y colectivo persiste la incomodidad y la desconfianza no sólo con "lo nuevo" sino con lo que representa objetivamente la tecnología en términos de amenaza al orden escolar establecido y a la profesión docente en particular. Se acentúa, de hecho, en el mundo, la tendencia a ver la solución al problema educativo -y al problema docente, en particular- como una solución tecnológica.⁶⁰

▪ El tiempo como terreno de conflicto La variable *tiempo*, tan crítica y tan maltratada en los procesos de cambio educativo, es clave para entender algunas colisiones fundamentales entre reformadores y docentes, entre el cambio prescrito y el cambio efectivo. El tiempo separa las aguas de reformadores y docentes, en diversos ejes y planos:

1. La percepción del cambio en el eje pasado-futuro: Los docentes visualizan el cambio desde la afirmación del pasado, la búsqueda de raíces propias, la nostalgia de una época mejor.⁶¹ Los reformadores visualizan el cambio desde la anticipación del futuro, buscando las claves en los indicadores cuantitativos macro, y el conocimiento experto, actualizado y con valor universal. De hecho, son los docentes, las organizaciones docentes y sus revistas y publicaciones quienes traen y recrean constantemente el pensamiento de los grandes maestros y pedagogos nacionales y latinoamericanos: Varela entre los docentes uruguayos, Sarmiento entre los argentinos, Martí entre los cubanos, Mariátegui entre los peruanos. Del otro lado, los referentes empíricos y la bibliografía citada hacen de lo actual (y de lo extranjero) un valor; mientras más reciente, mejor. Del lado docente abundan los verbos con prefijo "re", en el sentido de *volver*: "recuperar", "restablecer", "restaurar", "revalorizar"; del otro lado, también abunda el prefijo "re", pero no para marcar continuidad sino ruptura, nuevo comienzo: "re-fundar", "re-inventar", "re-educar", "re-capacitar", "re-ciclar".

2. Una *percepción* distinta de los tiempos de la escuela y de los tiempos del cambio: Típicamente, los reformadores se ubican en la urgencia y la impaciencia, perciben "lentitud" en los avances y, frente a los dilemas que plantea el "tiempo de los docentes", eligen tensionarlo, supeditándolo finalmente a otros tiempos (el de la política, el de la racionalidad técnica, el de los requerimientos de la administración y el financiamiento). A su vez, los docentes se sienten

⁶⁰ Voces de cautela y alerta crecieron en los 90, a la par del desarrollo y la fascinación tecnológica, sobre todo en relación al papel de los docentes. El informe de mitad de década del Comité de Seguimiento de la Educación para Todos advertía que "(...) *al tiempo que debemos usar mejor y más ampliamente la tecnología y los medios de comunicación, éstos sólo pueden complementar pero nunca reemplazar el rol esencial del educador como organizador del proceso instruccional y como guía y ejemplo para los jóvenes*" (EFA Forum, 1996. Nuestra traducción). Por su parte, el informe de la Comisión Delors recomendaba expresamente "*privilegiar en todos los casos la relación entre docente y alumno, dado que las técnicas más avanzadas sólo pueden servir de apoyo a esa relación (transmisión, diálogo y confrontación) entre enseñante y enseñado*" (Delors, et.al., 1996:36).

⁶¹ Un grupo de educadores y profesores universitarios uruguayos se propuso precisamente como tarea escribir un libro colectivo dirigido a "*los maestros jóvenes que manifiestan con frecuencia el deseo de saber cómo fue la educación uruguaya en los 'buenos tiempos'*". El libro *Dos décadas en la historia de la escuela uruguaya: el testimonio de los protagonistas* (Angione et.al., 1987) empieza este recorrido con una Introducción titulada "*De Varela al futuro*". Un título significativo, que sintetiza el punto -un futuro con raíces- que hemos tratado de explicar aquí.

atropellados por los ritmos de la reforma. Lo que "desde arriba" se planifica y percibe como *gradual e incremental*, "desde abajo" se percibe de todos modos como *simultáneo*.

3. La disputa por la *cantidad* de tiempo: El eje *más-menos* tiempo (de clases, de asistencia a la escuela, de capacitación y perfeccionamiento docente, de años de servicio, etc.) ha sido un eje de tensión y disputa permanente entre reformadores y docentes. Esto se acentuó en la última ola de reformas, en las que la variable tiempo pasó a ser vista como factor determinante de la calidad de la educación. Los estiramientos decretados o propuestos a distintos niveles - aumento de años de escolaridad obligatoria, aumento de días y horas de clase al año a través de jornada única (de tiempo completo), reducción del período de vacaciones escolares, avanzándose en algunos casos incluso sobre el tiempo del recreo escolar- además de los tiempos requeridos para la capacitación docente dentro y fuera de la jornada laboral, fueron terreno de confrontación en la mayoría de países, particularmente cuando dichos estiramientos pretendieron hacerse sin modificar la remuneraciones o las condiciones del contrato laboral. En este manejo del tiempo docente, pesa la percepción social de la docencia como un oficio privilegiado, de medio tiempo y con dos-tres meses de vacaciones remuneradas al año.⁶²

- Descentralización, autonomía escolar y participación comunitaria en la escuela Todos ellos son términos que se prestan a interpretaciones y políticas muy distintas. En clave docente, estos son elementos concatenados del plan privatizador neoliberal para la educación: privatización, desresponsabilización del Estado y responsabilización de la escuela y de los docentes, en particular, sin que se modifiquen las condiciones de trabajo, salvo por un mayor control de su tarea por parte de los padres de familia y la comunidad. La autonomía escolar sería, así, apenas el escenario para favorecer la contribución económica y el control de la escuela por parte de los padres de familia.

"Las políticas en curso, tendientes a la regionalización, la municipalización y la introducción de tecnologías en la educación básica, justifican el plan de privatización, aunque se ejecutan por los gobiernos pretextando la mejoría de la calidad de la educación y de una más eficiente administración del sistema educativo" (CMOPE, 1991a:6).

"... en las Juntas Locales de Educación se le confiere más autoridad al cabo cantonal o al auxiliar que al maestro, a quien se le margina totalmente y se le sigue considerando como un instrumento dentro del sistema" (COLPROSUMAH, 1991a::25-26).

En el Ecuador, la UNE se opuso a la propuesta Ley de Educación (1999), vista como un intento por *"privatizar la educación, eliminar la Ley de Carrera Docente y convertir a los padres de familia en los nuevos patronos del magisterio"* (UNE, 1999:1)

La "participación de los padres de familia y la comunidad", *leit motiv* de las reformas de los 90 y de los proyectos financiados con préstamos internacionales, es quizás el componente más conflictivo de la descentralización y la autonomía escolar, pues toca -y de manera muy violenta, por el modo como ha tratado de implementarse- un área muy sensible de la tradición escolar y la cultura profesional docente. Si, como hemos visto (ver Recuadro A, políticas y recomendaciones del Banco Mundial), detrás del modelo de gestión comunitaria de la escuela

⁶² La imagen de los docentes como "ausentes", "irresponsables", "vagos", se difundió en los últimos años, y estuvo presente incluso en declaraciones y pronunciamientos de Ministros y otras altas autoridades de gobierno. En Argentina, un Ministro de Economía llegó a afirmar públicamente en 1999 que "los docentes son vagos", en pleno debate en torno al presupuesto y a la aprobación de un impuesto destinado a la creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente.

está el doble propósito del financiamiento compartido y de una mayor vigilancia comunitaria sobre la escuela y los docentes en particular, estamos frente a un esquema de guerra, que entra en conflicto con dos pilares fundamentales del ideario docente: la gratuidad de la enseñanza y el control sobre su tarea.

La "vinculación escuela-comunidad", viejo tema y vieja aspiración del progresismo pedagógico, ha mostrado ser uno de los huesos más difíciles de roer para el cambio educativo. La tradición escolar ha entendido ésta como una vinculación instrumental y unilateral, con una flecha en un solo sentido: participación de los padres y la comunidad en función de la escuela y del apoyo a los hijos escolares, resguardando celosamente las funciones internas de la escuela: el espacio administrativo para el director y el espacio técnico-pedagógico para los docentes que enseñan.

"La obligación de los padres de permitirla y coadyuvar a su mejor realización, implica que es su deber, so pena de sanción, enviar a los hijos a la escuela, facilitarles el tiempo para la realización de las tareas escolares, colaborarles en la medida de sus posibilidades intelectuales con las mismas y ayudarles para la continuación de sus estudios cuando hayan hecho méritos para ello. La comunidad, por su parte, debe permitir y coadyuvar en la tarea educativa, velando por que se cumpla el derecho a la educación, protegiendo los derechos de los menores, colaborando con el estado, facilitando a los jóvenes trabajadores el tiempo necesario para atender los estudios, y participar activamente en la gestión escolar" (Rodríguez y Toro, 1991:19).

"Reconocemos la necesidad de que participen las diferentes organizaciones e instituciones sociales en el quehacer escolar, pero como organismos asesores y/o de apoyo al servicio para superar deficiencias y procurar su desarrollo" (COLPROSUMAH, 1993:59).

- Autonomía profesional y protagonismo docente *Profesionalismo y protagonismo* docentes han permanecido esencialmente como lemas, sin claridad ni profundización conceptual, tanto del lado docente como del lado gubernamental. De hecho, cada uno tiene comprensiones e interpretaciones distintas acerca de su significado e implicaciones.

Desde la perspectiva de la reforma y los reformadores, *autonomía* y *protagonismo* docentes se conceden y se construyen en el marco de lo normado "desde arriba", y se juegan esencialmente en el ámbito del aula y de la escuela:

"Un proceso tan importante como el de la transformación educativa no sería posible sin la labor protagónica de maestros y profesores. El rol central del docente se pone en evidencia por su activa y decisiva presencia no solamente en las actividades en las escuelas sino también en programas, proyectos y cursos de capacitación impulsados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Y también en la aprobación por parte del Congreso de la Nación del Fondo Nacional de Incentivo Docente que, aunque resistido por algunos sectores, otorgó la tan merecida retribución monetaria que los maestros y profesores necesitaban para volver a jerarquizar su actividad" (Argentina, 1999:27).

"Al comunicar las reformas no se ha generado un discurso que incorpore a los profesores y profesoras como actores protagonistas de las mismas" (García-Huidobro y Cox, 1999:42).

En clave docente, la *autonomía* se juega en el aula y en la escuela, en la libertad de cátedra, en torno al qué y cómo enseñar. Se trata de

"la autonomía de que deben gozar los educadores para decidir sobre los contenidos y los métodos de enseñanza. Se trata de un derecho profesional de los maestros para todos los niveles del sistema educativo, desde el pre-escolar hasta el universitario" (FECODE, 1991:13).

El *protagonismo*, en cambio, remite en primer lugar al terreno político, ideológico y ético, como colectivo, y en segundo lugar al terreno pedagógico, en el ámbito de la escuela. Como se analiza en el caso chileno:

"Mientras los unos (autoridades) apuntan a la escuela y conciben la participación en el contexto de su profesionalización y autonomización efectiva, los otros (docentes) están mirando el espacio de discusión pública y los debates ideológicos a nivel societal" (García-Huidobro y Cox, 1999:44).

No se trata sólo de una distinción entre lo micro y lo macro, lo local y lo nacional, la escuela y la política educativa, lo pedagógico y lo político-ideológico, sino de una comprensión distinta de esos ámbitos y relaciones. Los docentes tienen una concepción particular acerca del ser docente y el ser profesional. Ser -convertirse en- *protagonista* implica pasar de actor a autor, "de ejecutor a creador", "de objeto de poder a sujeto de saber" (Gantiva, 1999b); ser líder no sólo en la escuela sino en la comunidad, agente social y no sólo agente escolar, agente de cambio y no sólo de agente de enseñanza. Ser protagonistas es ser protagonistas del cambio social a través de la educación, y, cada vez más, construir y proponer un proyecto educativo propio, surgido desde los docentes. Esto es lo que se están planteando varias organizaciones docentes a través de la (re)activación de movimientos pedagógicos, un movimiento pedagógico alternativo que dispute el poder de las reformas y de los reformadores oficiales.

Recuadro B

"MODELOS EXITOSOS" Y "MEJORES PRÁCTICAS" DESTACADOS EN LOS 90

Diversos procesos de reforma e innovación educativa marcaron el escenario regional de los 90, operando como "modelos" exitosos. Los más destacados fueron:

- **BRASIL:** La experiencia de reforma del Estado de Minas Gerais, articulada en torno a cinco ejes: (a) reforzar la administración escolar, (b) proveer autonomía a las escuelas, (c) capacitación de los recursos humanos, (c) evaluación del desempeño docente, y (d) integración entre la red estatal y la red municipal de educación. Un aspecto destacado de este proceso fue la selección competitiva interna para elegir a los directores de escuela, incluyendo una prueba escrita de conocimientos, así como la participación comunitaria en la gestión de la escuela a través de consejos escolares, los cuales toman decisiones en aspectos financieros y administrativos.
- **COLOMBIA:** El Programa "Escuela Nueva", un programa con una trayectoria de más de tres décadas (surgió en 1975 como proyecto piloto, siendo en 1990 adoptado por el gobierno como política educativa para las zonas rurales), continúa inspirando a muchos procesos de reforma e innovación, dentro y fuera de la región, y está siendo implantado, bajo la forma de proyectos piloto o experimentales, en varios países. El sistema Escuela Nueva opera en escuelas multigrado a nivel rural e incluye diversos componentes: infraestructura, guías de (auto)aprendizaje para los alumnos, capacitación docente (a través de los llamados Microcentros Rurales), promoción flexible, gobierno escolar (integrado por los alumnos de la escuela), y vinculación con los padres de familia y la comunidad.
- **CHILE:** El proceso chileno de reforma iniciado en 1990, con el advenimiento de la democracia, adquirió gran visibilidad no sólo dentro sino fuera de la región. El conjunto de políticas adoptadas son caracterizadas como centradas en la calidad, en la equidad y en las escuelas, abiertas a las iniciativas de los actores y a la sociedad, de Estado y de cambio incremental. En ella se combinan criterios de iniciativa y dirección estatal con mecanismos y regulaciones de mercado, descentralización y autonomía escolar (también a nivel curricular y pedagógico), discriminación positiva, fortalecimiento de las instituciones escolares y de la profesión docente. Dos programas en particular cobraron rápida notoriedad regional e internacional: el "Programa de las 900 Escuelas", iniciado en 1990 y pionero en la región en materia de políticas educativas compensatorias o de "discriminación positiva" y, más recientemente, el programa "Enlaces", una red informática instalada por el Ministerio de Educación en las escuelas básicas de todo el

país a fin de propiciar la comunicación inter-escolar entre escuelas, alumnos y profesores. El proyecto se inició en 1992 como proyecto piloto, con financiamiento del Banco Mundial; en 1994 el gobierno decidió generalizar el programa a todas las escuelas básicas de Chile.

- **EL SALVADOR:** El programa EDUCO es considerado prototípico de la participación y la gestión comunitaria de la escuela, en zonas rurales pobres. El programa se inició en 1991, como experiencia piloto, convirtiéndose más tarde en una estrategia central del gobierno en materia educativa. El programa se implantó en lo que habían sido antes zonas liberadas por la guerrilla y donde, durante la guerra, se mantuvo la educación funcionando a través de un sistema de escuelas paralelo al oficial. El elemento distintivo de EDUCO es la autogestión escolar y, específicamente, la participación de los padres de familia, a través de las ACES (Asociación Comunitaria de Educación), las cuales tienen atribuciones para contratar, evaluar y controlar a los docentes. El Ministerio de Educación hace una transferencia directa de recursos a la comunidad para el pago de los docentes, así como para gastos administrativos de la escuela.
- **ESPAÑA:** Fuera de la región, la reforma española constituyó un referente para muchos procesos de reforma educativa, sobre todo en la primera mitad de la década. Elementos destacados de esta reforma fueron: su amplio proceso de consulta nacional (a lo largo de casi dos años), la experimentación previa con innovaciones tanto metodológicas como curriculares, el reordenamiento integral de las etapas del sistema educativo, la reforma curricular, y la formación inicial y permanente del profesorado. La reforma española se pensó como una estrategia planificada que se iría implantando progresivamente en un período de 10 años (1990-2000). Uno de sus objetivos principales fue ampliar la educación básica como obligatoria y gratuita hasta los 16 años (edad legal mínima de incorporación al trabajo) así como dar mayor consistencia y versatilidad a dicha formación básica.

- Todos estos procesos son controversiales y objeto de crítica. Como regla general, todos ellos gozan de mayor prestigio fuera del propio país.
- Salvo por la reforma española, todos ellos tienen financiamiento y asesoría del Banco Mundial.
- Salvo por "Escuela Nueva", son programas iniciados en la década del 90 o hacia fines de los 80.
- La reforma española no está en el circuito informativo ni forma parte del "banco de experiencias" de los bancos internacionales que operan en la región. La vinculación se ha hecho de manera directa entre gobiernos/Ministerios de Educación de los países y España, y/o con la mediación de organismos como UNESCO y de organismos iberoamericanos (por ejemplo, la OEI).

**"Mejores prácticas" y "experiencias exitosas"
más mencionadas en las publicaciones y páginas web de las agencias internacionales**

Argentina: Plan Social Educativo, TELAR, Pedagogía de la Alternancia

El Salvador: EDUCO

México: CONAFE, Telesecundaria, Educar para la Sociedad, sistema Edusat y programa FORCIENCIA (capacitación docente para educación básica en Centroamérica y el Caribe)

Chile: Programa de las 900 Escuelas, Enlaces

Costa Rica: Telesecundaria "Cable en la escuela"

Guatemala: PRONADE (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo)

Colombia: Escuela Nueva, Proyecto Educativo Institucional (PEI)

Nicaragua: Ayuda para las Comunidades Escolares

Brasil: TV Escola, Consejos Escolares en Minas Gerais y Paraná

Jamaica: Partners for Change

Venezuela: Universidad Abierta

Panamá: Radio y TV educativas, Telesecundaria

Varios países: Fe y Alegría.

Los docentes frente a la innovación⁶³

Son escasos los estudios sobre innovación educativa que vayan más allá del inventario, la descripción o el relato de experiencias. No obstante, la información disponible y el acercamiento a experiencias (auto)consideradas innovadoras muestran que éste es un campo clave para analizar y comprender mejor las posibilidades y la complejidad del cambio educativo a nivel de la institución escolar, y las profundas contradicciones en el interior del modelo escolar y en el propio modelo de reforma.

Aquí saltan a la vista viejas y nuevas inercias, insuficiencias históricas y actuales de los esquemas de formación/capacitación docente, incoherencias en la normativa y el espíritu de la reforma al "aterrizar" en instituciones escolares concretas, organizadas de determinada manera y a cargo de sujetos con perfiles, historias, saberes, creencias, expectativas, voluntades de cambio también concretos. De hecho, buena parte de lo caracterizado como "innovación educativa" - en el espectro que va de la "novedad" y la "moda" al cambio en sus dimensiones más profundas- tiene como función principal mantener, ajustar y hacer sentido de la institución escolar y del propio oficio docente, frente a las contradicciones estructurales del modelo escolar, así como a las derivadas de las nuevas demandas y tensiones, tanto internas como externas, provenientes de los sucesivos intentos de cambio desde arriba.

La "innovación" educativa en el medio escolar y las experiencias que se reconocen como tales⁶⁴, ya por parte de los reformadores, ya por parte de los docentes, incluye una amplia gama de funciones, que van desde la mera reproducción hasta la transformación del modelo y la institución escolar convencional, tanto dentro de los parámetros fijados por la reforma como desde la generación y desarrollo de alternativas propias. La "innovación" en el medio escolar responde a diversas lógicas e impulsos de cambio, entre otros:

Humanizar la tarea docente Un impulso primero y fundamental para la innovación en el medio escolar deviene de las propias características y el rol asignado al oficio docente en el marco del modelo educativo y escolar convencional. Innovar aparece como una necesidad de supervivencia y humanización de un oficio normado, repetitivo y vitalicio, que no podría sostenerse a partir de personas - por diferencia con las máquinas- a menos que se encontrasen vías para la creación, escapando a la burocratización, formalización y rutinización de la tarea.

Ajustar la institución escolar a requerimientos básicos del contexto Dado un modelo educativo y escolar "en crisis", reconocidamente inadecuado para responder a los requerimientos del momento actual, de los alumnos (niños y jóvenes) y de la mayoría de la población (los pobres), así como del aprendizaje, e inadecuado incluso para albergar coherentemente los cambios propuestos desde la reforma, buena parte del esfuerzo creativo de los docentes se dirige a "adecuar" -en sus términos-

⁶³ Ver la bibliografía sobre innovación incluida en la bibliografía al final. Nos basamos asimismo en resultados preliminares de la consulta latinoamericana sobre "Aprendizajes y necesidades de aprendizaje de los innovadores a nivel local" realizada en 1999 por el IPE UNESCO Buenos Aires (informe final en preparación).

⁶⁴ Nos referimos aquí a la innovación escolar dentro del sistema público, teniendo como referente experiencias de nivel pre-escolar, primario y medio. La innovación en el sistema privado merecería estudios específicos y mayor atención por parte tanto de los reformadores como de los docentes del propio sistema privado así como del sistema público. La separación entre ambos sistemas se profundiza no sólo en términos de calidad y equidad, sino de la posibilidad de un mayor acercamiento e intercambio entre escuela pública y privada, en el marco, por ejemplo, de una política destinada a promover el aporte de esta última a una escuela pública de calidad.

la oferta escolar al contexto y las necesidades de la enseñanza y el aprendizaje, por lo menos en algunos aspectos identificados como críticos. Esta "innovación" (cambio como ajuste, adaptación, mejoramiento) cumple una función fundamentalmente mantenedora y reproductora del modelo educativo y escolar convencional, pero asegura la supervivencia misma del sistema, y la enseñanza y el aprendizaje al menos como posibilidad.

Restaurar el orden Los cambios continuos, por lo general descoordinados y cada vez más disruptores propuestos desde arriba y desde afuera, y el sentimiento de avasallamiento, caos, quiebre, angustia que esto provoca entre los docentes, refuerza un impulso dual hacia la innovación en el contexto escolar: innovación no sólo para romper la rutina (objetivo de los reformadores), sino para (re)componer dicha rutina, es decir, para reconstruir un clima y un escenario de orden y normalidad que haga posible la continuidad del trabajo, a caballo de los dos o más modelos escolares conviviendo contradictoriamente en la escuela y en la propia reforma.

Aplicar los cambios normados desde la reforma Lo propuesto o normado desde la reforma debe ser aceptado por la institución escolar y asumido como propio, según lo esperado por los reformadores. No obstante, aquí se abren márgenes de interpretación y adaptación local ("innovación") que pueden ser vistos desde la reforma como "desviaciones" respecto de lo normado o bien alentados expresamente como espacio para la innovación y la autonomía institucional.

Buscar alternativas Hay asimismo quienes, en un intento deliberado por apartarse de lo propuesto en el marco de la reforma, proponen y ensayan alternativas propias. El impulso al cambio está aquí emparentado con mayores niveles de criticidad no sólo en términos educativos sino sociales y políticos, y/o crecientes niveles de compromiso y autonomía profesional de los docentes y/o equipos docentes involucrados, por lo general frente a contextos de gran complejidad que tensan al máximo las contradicciones de un modelo escolar inadecuado, y fuerzan a repensar y romper con aspectos constitutivos del mismo. La institucionalización o no de la innovación, en cada caso, depende entre otros de un contexto favorable o no a la diversidad, a la creatividad y a la experimentación de modelos alternativos. No debe sorprender, en este sentido, que algunas de las innovaciones más inspiradoras y con potencial transformador hayan surgido precisamente, en ésta y en otras regiones del mundo, en contextos de gran pobreza, diversidad y dificultad en diversos órdenes, desafiando los cánones del modelo escolar convencional, y por ello mismo quedando a menudo fuera de éste, ubicadas dentro del ámbito de la educación no-formal, y categorizadas -muchas veces equivocadamente- como alternativas de segunda.⁶⁵

Por otra parte, los relatos de innovaciones y los estudios sobre innovaciones a nivel de la institución escolar coinciden en mostrar que los docentes:

- carecen de un marco claro de comprensión y gestión en torno a la innovación educativa, dentro del marco más amplio del cambio educativo;

⁶⁵ Varios de los modelos escolares más innovadores de la región, algunos de ellos institucionalizados y convertidos en política educativa, han sido pensados para y desarrollados en el medio rural, entre otros: Escuela Nueva en Colombia y CONAFE en México, ambos en escuelas multigrado; la Telesecundaria, también en México, diseñada para ofrecer educación secundaria a jóvenes en zonas rurales apartadas; la Pedagogía de la Alternancia, con escuelas regadas en diversos países de América Latina. En el medio indígena se han desarrollado numerosos modelos y experiencias alternativos, escasamente conocidos en el panorama latinoamericano. Las problemáticas del trabajo infantil, los niños de la calle, la migración agrícola, los asentamientos dispersos, la recuperación de desertores y repetidores del sistema escolar, entre otros, han sido asimismo campos de fértil exploración y experimentación de modelos alternativos.

- encaran la innovación principalmente como respuesta instrumental a un problema específico (pedagógico, social, organizativo) detectado en relación a sí mismos y/o a los alumnos, esperando que dicha innovación contribuya a la resolución de ese problema específico (según el esquema de "a cada problema corresponde una innovación");
- privilegian el aula como ámbito de innovación (en el caso de los docentes de aula), sin una visión de la institución escolar y sin afectar a ésta como un todo; o bien toman la institución escolar como unidad de cambio (supervisores, directores, o equipo docente en su conjunto), sin conexión con el mundo exterior;
- en vinculación con lo anterior, adoptan uno o más aspectos como campos para la innovación, sin una visión sistémica del problema, y con una clara separación entre el ámbito curricular-pedagógico y el administrativo;
- privilegian los aspectos curriculares y pedagógicos (en el caso de los docentes de aula), centrando lo curricular en los contenidos y lo pedagógico en un método o técnica particulares;
- piensan y realizan las innovaciones mayoritariamente de manera individual, siendo menos frecuente que éstas sean producto de un equipo de dos o tres docentes de una misma área o nivel, y rara vez de un plantel docente completo;
- parten de cero y encuentran innumerables dificultades para la supervivencia, el desarrollo y la institucionalización de la experiencia;
- prestan poca atención al registro así como a la comunicabilidad e intercambio entre docentes en torno a sus experiencias de innovación;
- son proclives a hacer recuentos (orales o escritos) exitosos de las experiencias innovadoras en las que se hallan involucrados, sin mención a las tensiones o dificultades encontradas.

Un estudio sobre innovaciones y docentes innovadores en Colombia, realizado en base a una encuesta a 200 docentes innovadores, incluyendo docentes de aula y dirigentes del magisterio, concluía entre otros con

"interrogantes acerca del saber profesional del docente y su inclinación a generalizar desde cierto sentido común que no lo diferencia de otros miembros de la comunidad. En el fondo, lo que se ve muy diluido es la identidad del docente, que no comparte una conceptualización rigurosa sobre el tema y no parece estar inscrito en ninguna corriente de pensamiento acerca de estos temas, lo que muestra también la ausencia de una comunidad académica. Otro motivo de reflexión lo constituye el sincretismo de significados que utiliza el docente, mezclando conceptos que vienen de corrientes pedagógicas diferentes" (Tamayo, 1999:21 y 31).

Este listado de déficits y sesgos de la innovación educativa en el medio escolar replica, a escala micro, lo que se da, a escala ampliada y nivel macro, en la política educativa, en lo que hemos caracterizado como la "reforma tradicional". De ahí la necesidad de una política educativa que estimule la innovación no sólo a través de políticas activas sino también a través de políticas pasivas, es decir, buscando coherencia, en el discurso y en los hechos, con una nueva concepción del cambio educativo, y apuntando expresamente a fortalecer entre los docentes la capacidad para innovar y para gestionar eficazmente la innovación en el medio escolar, como componente fundamental de su competencia profesional.

Las organizaciones docentes frente a la reforma educativa

A lo largo de la década de 1990, en la mayoría de países de la región la situación fue de gran polarización y enfrentamiento entre gobiernos y organizaciones docentes, en torno a los

procesos de reforma educativa. Dos casos fueron destacados como "excepciones": el de México y el de República Dominicana.

Las "notables particularidades del caso mexicano" (Loyo, 1999:3) tienen que ver con el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), el mayor y más fuerte sindicato magisterial de la región, con más de 1 millón de miembros y, en muchos sentidos, un "sindicato de excepción": por un lado, dada su imbricación con el partido de gobierno (el PRI) y las estructuras de gobierno; por otro lado, porque conviven en su interior organizaciones y corrientes político-sindicales distintas y aún antagónicas a la del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Este es el caso de la CNTE (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación), el más importante de los agrupamientos opositores, surgida de la confluencia de movimientos magisteriales regionales, y en la que se agrupan docentes que cuestionan la posición 'institucional' y luchan por ganar espacios dentro de la organización (Loyo, 1999).

Gobierno y sindicato firmaron en 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual tiene un doble carácter, de pacto y de proyecto, y tres ejes principales: (1) reorganizar el sistema educativo a través de la federalización, promover la participación social en el proceso educativo y ratificar al SNTE como único titular de las relaciones laborales en materia educativa; (2) reforma curricular (se volvió a un currículo organizado en asignaturas), programa emergente de enseñanza de la historia nacional, y concursos públicos para elaborar los libros de texto; y (3) revalorización de la función docente y del maestro mediante cinco estrategias: Carrera Magisterial, salario profesional piso, sistema nacional de formación, capacitación, actualización y superación profesional del magisterio, y programas de promoción y difusión para impulsar el aprecio social hacia los maestros. El SNTE asumió el compromiso de vigilar el cumplimiento del Acuerdo.

El caso de República Dominicana es diferente. Aquí, la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) participó activamente en el proceso de consulta y definición del Plan Decenal de Educación (PDE), a inicios de 1990, en el marco del cual gobierno y ADP firmaron un "Pacto con la Patria y el Futuro de la Educación Dominicana".⁶⁶ Hoy, la ADP levanta como plataforma de lucha "*la vuelta al espíritu y las políticas que en el Plan Decenal de Educación suscribieron quienes hoy reniegan de ellas*" (Fulcar, 1999:14-15). Tanto desde la perspectiva sindical como desde la de diversos sectores del gobierno y la sociedad dominicana se advierte, en efecto, estancamiento del Plan Decenal. Fue tardía la aprobación de la nueva Ley General de Educación (1997) y no se previeron en el Plan mecanismos operativos para su seguimiento, después del período inicial de intensa y amplia movilización social, inédita en República Dominicana, y que generara gran expectativa no sólo en el país sino en toda la región.⁶⁷ Avanzada la década, el desgaste del pacto entre gobierno y sindicato docente es evidente para ambos lados.

Otro caso "especial" lo constituye, aunque por razones distintas, la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), con una importante trayectoria y perfil en la agenda educativa del país. En este caso, "*la reforma no fue impuesta, como ocurrió en otros países. Fue concertada [...]*

⁶⁶ El Plan Decenal de Educación fue impulsado por cinco organizaciones: Plan Educativo, Educa, ADP, Secretaría de Educación y PNUD. El proceso de consulta duró dos años (1990-1992), abarcando a cerca de 30.000 personas de todos los sectores y grupos, en todo el país.

⁶⁷ Debate en el Seminario "Balance y perspectivas de la formación docente" organizado por FLACSO-INTEC (Sto, Domingo, junio 1999). Conversación personal sostenida con J. Pimentel, M. Vincent y otros miembros del equipo del MEC, así como con maestros estudiantes de la Licenciatura de Educación en INTEC, Sto. Domingo, junio 1999.

Ha habido un espacio de discusión y concertación donde en algunos aspectos se llegó a acuerdos y en otros no" (Rodríguez et.al., 1994:10). Por primera vez en el país, el movimiento docente se involucró en la reforma educativa, e incluso llevó a cabo un paro, en 1993, para defenderla. Del proyecto preparado por FECODE, debatido entre 1991 y 1992, resultaron las dos leyes que conforman la reforma educativa colombiana, la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 (Ley General de Educación) de 1994. Esta ley contempla mecanismos de participación de la sociedad en la orientación y gestión de la educación a nivel nacional, departamental y municipal; crea un gobierno escolar colegiado en cada institución escolar, en el que participan diferentes sectores; establece que cada escuela debe tener su Proyecto Educativo Institucional (PEI), en el que se explicita la filosofía, el proyecto curricular, pedagógico y administrativo de la institución escolar.⁶⁸

El conflicto y el enfrentamiento reforma-docentes y gobierno-organizaciones docentes ha sido la norma en la región, antes que la excepción. Incluso procesos considerados exitosos, como el de Chile, están atravesados por el conflicto docente, siendo ésta la dimensión menos conocida (y reconocida) de estos procesos. La relación entre la reforma y el Colegio de Profesores ha sido admitidamente difícil. Desde la perspectiva ministerial, la mala relación con el sindicato y el hecho de que, en el marco de la reforma, *"una parte significativa del magisterio mantiene una disposición socio-afectiva de desánimo y de carencia de perspectivas"* (García-Huidobro y Cox, 1999: 42), fueron vistos al mismo tiempo como *limitación* y como *tensión*, y, en todo caso, como parte de la agenda pendiente de la reforma.⁶⁹ Desde el punto de vista sindical, no obstante, lo que está en juego es la construcción de una propuesta alternativa de cambio, a través de la constitución de un movimiento pedagógico, proceso en marcha y que fuera iniciado a raíz del Congreso Nacional de 1997.⁷⁰

Los 90s vieron numerosas y prolongadas huelgas magisteriales. Varias organizaciones docentes recurrieron a demandas judiciales frente a los gobiernos, y varias fueron resueltas a su favor. Casos severos de enfrentamiento se dieron en Centroamérica y en los países andinos. Sin duda, el caso de confrontación abierta más prolongado (dos años y medio) y de mayor perfil nacional e internacional fue el de Argentina. La "Carpa Blanca", instalada a partir de abril de 1997 y hasta diciembre de 1999 por la CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), frente al Congreso de la Nación, en pleno centro de Buenos Aires, fue el símbolo visible de una disputa pública y sostenida, con gran cobertura mediática, entre gobierno/Ministerio de Educación y organizaciones docentes/docentes. El pedido docente incluía no sólo mayor presupuesto para la educación sino la derogación de la nueva Ley Federal de Educación (1993).

⁶⁸ Todo esto se hizo en medio de un profundo debate en el interior de la propia FECODE, por lo que no hay una única versión de este proceso. La corriente que impulsó la ley explica que la oposición en el interior de la organización provino de tres tipos de tendencias: "gremialistas" (se oponían a darle prioridad a la reforma frente a los problemas gremiales acuciantes), "infantilistas" (apegados a la consigna de que la educación no puede cambiar mientras no cambie el sistema social) y "culturalistas" (negaban a la organización docente la posibilidad de un protagonismo en la reforma). Basado en materiales proporcionados por directivos de FECODE.

⁶⁹ *"... la reforma ha sido exitosa en producir nuevas prácticas a nivel de las escuelas, [pero] no tiene un discurso al nivel macro que satisfaga a la profesión docente"* (García-Huidobro y Cox, 1999:44).

⁷⁰ *"Nos propusimos constituirnos en un organismo resolutivo al interior del gremio y propositivo hacia los poderes del Estado, para definir una propuesta de Reforma Educativa para nuestro país"*, concluía el Primer Congreso Nacional organizado por el Colegio de Profesores en 1997.

En cualquier caso, interesa destacar que, tanto en la colaboración como en la disputa, hay gran heterogeneidad de posiciones y demandas, así como de métodos de lucha docente y gremial. Algunas organizaciones adoptaron posiciones monolíticas y radicalmente negadoras respecto de la reforma; otras tuvieron posiciones más moderadas y matizadas, incluyendo el reconocimiento de algunas bondades y oportunidades positivas. Algunas pidieron la derogación de leyes, mientras otras reclamaron su cumplimiento. Algunas denunciaron la tecnología como terreno adicional de inequidad y segmentación en el sistema escolar y como amenaza para la profesión docente; otras reclamaron más tecnología y reivindicaron el derecho de cada niño y de cada docente a una educación tecnológica y al acceso a la computadora y el Internet. Algunas optaron por el ostracismo, la denuncia o el enfrentamiento en el terreno directamente político o ideológico; otras optaron por la anuencia al diálogo, la construcción de un pensamiento propio y de alternativas desde el terreno pedagógico.

Las profundas contradicciones del momento actual y de la propia "reforma neoliberal" avivaron viejos dilemas de las organizaciones docentes, y llevaron a fuertes discusiones y hasta rupturas en su interior. El acatamiento o no de la reforma, y los modos concretos de participar en ella, fue un eje central de diferenciación, incluyendo en algunos casos la condena y hasta expulsión de sectores "colaboracionistas" y "oficialistas", o bien la permanencia de estos últimos en la dirección de la organización y el abandono de aquellos decididos al enfrentamiento y al boicot.

La propia tradición docente en su relación con el Estado desarrolló históricamente un fuerte mecanismo reactivo frente a lo que viene de éste, de la reforma, del mundo "oficial". Esto se vio reforzado en los 90s frente a reformas que pretendieron modificar diversos ámbitos al mismo tiempo (estructura, administración, currículo, textos, evaluación, capacitación, jornada escolar, introducción de tecnologías, rendición de cuentas, relación con los padres y la comunidad, etc.), con la consecuente percepción de amenaza y de caos.

El impulso al cambio está extendido entre los docentes y se ha visto sin duda reforzado en los últimos tiempos, pero se contrabalancea con una tendencia a atrincherarse en la defensa del viejo modelo educativo. Un modelo que los docentes, mejor que nadie, saben (deberían saber) inadecuado y necesitado de cambios, no sólo desde la perspectiva de los alumnos y sus familias, sino desde la propia perspectiva y el interés docente. La nostalgia por la escuela perdida romantiza y ve como "pérdida" dimensiones de la vieja cultura escolar largamente cuestionadas por los propios docentes -como la centralización del aparato escolar o la falta de autonomía docente- e impide pensar como conquistas y oportunidades el mayor impulso dado en los 90 a la autonomía y la innovación en el medio escolar, así como a formas horizontales de intercambio, trabajo y aprendizaje entre docentes.

Las organizaciones docentes frente al propio cambio

En 1991 una reunión de CMOPE (Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza), en Montreal, constataba la existencia de

"una verdadera campaña gubernamental contra los sindicatos" y la "necesidad de adecuar, superando esquemas pasados, la política sindical a esta nueva y crítica realidad", acordando como tareas a futuro "desarrollar amplios procesos de información y organización en el pueblo a efectos de prevenir el aislamiento del movimiento magisterial, que constituye, quizá, la mayor de sus debilidades" (CMOPE, 1991:7).

"El sindicato tiene que redefinir su participación en los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación. El SUTEP tiene que asumir vigorosamente la lucha por la calidad de la educación, por la modernización entendida como cambios para mejorar. La retórica tiene que quedar atrás,

así podremos volver a integrarnos con los sectores populares", decía en 1997 un exdirigente sindical del SUTEP. Y planteaba como tareas: (a) seguir luchando por la gratuidad de la educación, (b) reconciliarse con la ciudadanía, (c) impulsar el Movimiento Pedagógico, ("el sindicato tiene que redescubrir la potencialidad política de lo pedagógico, en muchos momentos la sobrepolitización aparente ha camuflado un real economicismo"), (d) propiciar la formación docente continua, (e) organizar la comisión de estudios sindicales y pedagógicos, (f) inventar nuevas formas de lucha, y (g) formar el Colegio de Profesores (Gallardo Gómez, 1997:32-33).

"El eje central de la reconstrucción del Movimiento Pedagógico [en Colombia] radica precisamente en la reelaboración de los presupuestos teóricos, políticos, pedagógicos y metodológicos de esta fase creativa" [...] En este sentido, la reconstrucción del Movimiento Pedagógico en esta fase creativa significa, en primera instancia, realizar un esfuerzo analítico de 'remoción', 'demolición' y 'reconstrucción' de los propósitos y presupuestos formulados hace tres lustros" (Gantiva, 1999b:24).

Las organizaciones docentes han venido percibiendo la necesidad del propio cambio, planteando y avanzando una agenda para dicho cambio tanto a nivel internacional como regional y nacional. Entre los ejes de dicha agenda destacan:

- redefinir la participación docente y de las organizaciones docentes en el mejoramiento de la calidad de la educación;
- desarrollar nuevas estrategias y métodos de lucha sindical;
- reconciliarse con la ciudadanía, a fin de evitar el aislamiento del movimiento magisterial;
- propiciar una mayor articulación, comunicación e intercambio entre las organizaciones sindicales a nivel regional;
- impulsar la constitución o el fortalecimiento del movimiento pedagógico en cada país, como movimiento político-pedagógico en defensa de la escuela pública y como propuesta autónoma y alternativa de los docentes;
- impulsar activamente la participación de niñas y mujeres en la educación, tanto en relación a la escuela como a la profesión docente y en posiciones de dirección dentro de las organizaciones docentes.

La propia agenda revela la magnitud y complejidad de la crisis por la que atraviesan las organizaciones docentes, frente a una coyuntura y una realidad que exige a todos profundos reacomodos y revisiones, y frente a un mundo y un paquete de reforma educativa en el que las opciones y posiciones blanco-negro del pasado ya no se dejan aplicar fácilmente.

¿Qué hacer, en efecto, frente a reformas que, en un contexto neoliberal, recogen viejos postulados del progresismo pedagógico y reivindicaciones de las propias organizaciones docentes?

¿Cómo estar en contra del mejoramiento de la escuela pública, la prioridad de la educación básica, la calidad, la equidad, la discriminación positiva, la descentralización, la autonomía escolar, la evaluación de resultados, la rendición de cuentas, la participación y la gestión comunitaria, la profesionalización docente, el fomento de la innovación a nivel de la institución escolar?

¿Cooptación y apropiación de los términos y las banderas, con signo diverso y propósitos ocultos, o contradicciones en el modelo y oportunidad para debatir el sentido de tales términos y para realizar tales banderas en la práctica?

¿Boicot a la reforma y al gobierno, o boicot a los alumnos, a los padres de familia, a la sociedad, al país?

¿Rechazo y denuncia, o construcción propositiva a partir de las nuevas oportunidades?

¿Vuelta al pasado y defensa del modelo convencional o aceptación del cambio, la necesidad de un nuevo modelo y de una visión de futuro?
¿Aislamiento o concertación?

Varias organizaciones se encuentran empeñadas en la constitución de un movimiento pedagógico, como expresión y síntesis de ese movimiento de y hacia el cambio, en la línea de pasar de la protesta a la propuesta y de construir/recuperar protagonismo de los docentes y sus organizaciones no sólo en el ámbito escolar y educativo sino en el espacio social y público. La idea de un movimiento pedagógico que trasciende lo educativo y se constituye en movimiento social está presente en el debate y el accionar de varias organizaciones docentes o de corrientes importantes en su interior.

La experiencia colombiana constituye un referente importante en este terreno.⁷¹ El Movimiento Pedagógico impulsado por FECODE a partir de 1982 -"el mayor logro del magisterio en el proceso de superar las miserables condiciones del trabajo alienado", "una experiencia histórica de la lucha por la democracia de la escuela y por la recuperación del liderazgo social e intelectual de los maestros colombianos, así como por la transformación de la práctica pedagógica" (FECODE, 1999: 7 y 23)- registra entre sus logros: la participación en el debate nacional sobre la reforma educativa, dos congresos pedagógicos, la discusión y elaboración de la nueva Ley General de Educación (1994), el desarrollo de experiencias pedagógicas, la promoción de la innovación y la investigación educativa, y la publicación de la revista *Educación y Cultura*, fundada en 1984 y que llegara en 1999 al número 50. Se trata de un movimiento cruzado históricamente por una gran polémica en su interior, y hoy reconocidamente debilitado y en crisis; la "reformulación" o "reconstrucción" del movimiento está, de hecho, en el centro del debate docente en la actualidad.⁷²

Recuadro C

DE LA REFORMA EN EL PAPEL A LA REFORMA EN LA REALIDAD⁷³

BRASIL: Calendario Rotativo en Río Grande do Sul

El proyecto "Sistema de Aprovechamiento Integral del Sistema Escolar" decretado por el Gobierno del Estado de Río Grande do Sul en enero de 1992, proponía organizar el año lectivo con tres calendarios:

⁷¹ A su vez, los Movimientos de Renovación Pedagógica (MRP), en España, constituidos como tales en la década de 1970, han sido un referente importante desde fuera de la región.

⁷² En 1997, la decimosexta Asamblea Federal General de FECODE reconocía que "el Movimiento Pedagógico se encuentra en una profunda crisis; carece de un plan estratégico y sus instancias organizativas se hallan desarticuladas y paralizadas", decidía "urgente convocar al magisterio colombiano para reconstruir el Movimiento Pedagógico", "reformular la propuesta del Movimiento Pedagógico sobre las exigencias de la época histórica, el enfrentamiento a la globalización de la economía, la confrontación a la política neoliberal, la necesidad de profundizar la reforma educativa democrática, la vinculación de la educación a la revolución del conocimiento, del impacto tecnológico y de más transformaciones culturales" y encargaba a la dirección de FECODE "la elaboración de un plan estratégico de reconstrucción del Movimiento Pedagógico" (en Gantiva, 1999b:23). Recomendamos de manera especial la lectura del excelente número 50 de la revista *Educación y Cultura* (Agosto 1999), en el que puede encontrarse un balance analítico, crítico y prospectivo del Movimiento Pedagógico, con participación de numerosas voces, incluyendo posiciones e interpretaciones diversas y hasta divergentes en torno a este proceso, tanto internas como externas al magisterio y a FECODE.

⁷³ Basado en: R.M. Torres, *Itinerarios por la educación latinoamericana: Cuaderno de viajes*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós/Convenio Andrés Bello, 2000.

un Calendario A, iniciado en marzo; un Calendario B, iniciado en mayo; y un Calendario C, iniciado en junio. Cada calendario tendría dos períodos de cuatro meses de clase seguido cada uno de dos meses de vacaciones. Esto se planteó como la solución al incremento previsto de 300.000 nuevos alumnos en el año lectivo 1992, sin recurrir a ampliaciones o nuevas construcciones. De este modo, la infraestructura escolar no quedaría nunca ociosa. Se argumentaba que el calendario rotativo tendría inclusive ventajas para las familias: permitiría una distribución más racional del flujo de turismo, para las familias con más recursos, y una mejor distribución de los hijos - asegurando que alguno siempre estuviere en casa ayudando en los quehaceres domésticos- en el caso de las familias más pobres.

El decreto apareció publicado en el Diario Oficial en período de vacaciones escolares y sin ninguna consulta previa. La reacción de los docentes, padres de familia y comunidad no se hizo esperar, y los problemas de la ejecución fueron tan severos, que terminaron por obligar a las autoridades a revisar la medida. Una evaluación hecha por profesoras de la Universidad Federal de Río Grande do Sul encontró múltiples problemas de diseño y serios problemas para su implantación, tanto a nivel administrativo como pedagógico. Vino a alterar la vida de 4 millones de personas y provocó disturbios tanto dentro del sistema escolar como en el interior de las familias. Finalmente, la medida fue suspendida en mayo de 1992 por decisión de la Comisión de Educación de la Asamblea Legislativa Estatal. (Golbert, Avila y Xavier, 1993).

BRASIL: Horas de Trabajo Pedagógico Colectivo para los docentes

Dentro del Proyecto de Educación Continua (1996-1998) para la capacitación en servicio de los profesores, promovido por la Secretaría de Educación del Estado de Sao Paulo, se establecieron dos Horas de Trabajo Pedagógico Colectivo (HTPC) a la semana en cada establecimiento escolar, en el espíritu de facilitar a la planta docente un espacio propio y colectivo de planeamiento, aprendizaje, discusión y desarrollo profesional. No obstante, según se analizó en un coloquio realizado en 1996 entre los diversos sectores e instituciones involucrados en el proyecto, los profesores no pueden realmente juntarse dentro del horario escolar pues la mayoría son profesores por contrato que trabajan en dos o más escuelas, y que se movilizan, en tiempos muy apretados, de una a otra. La medida, excelente en sus intenciones, no tuvo así en cuenta (ni contempló paralelamente la modificación de) las condiciones reales y concretas del trabajo docente y de la organización escolar donde pretendía aplicarse. (Ação Educativa/PUCI, 1996)

COLOMBIA: Proyectos educativos institucionales

Al igual que en otros países de América Latina, los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) - con éstas u otras denominaciones- son parte de la reforma y están pensados como proyectos elaborados autónomamente por cada institución escolar, con la participación del equipo docente, los alumnos y los padres de familia. En el proceso de elaboración radica una clave importante de la construcción misma de dicha autonomía, y del desarrollo y la formación profesional de la planta docente. No obstante, según reportan estudios y según se desprende de la información proporcionada por el propio personal escolar - no únicamente en el caso colombiano sino en otros países en los que se ha puesto en marcha esta medida -, los PEI pueden ser "un instrumento de doble filo", capaz de reforzar - antes que aliviar- las inequidades educativas y sociales, proclive a la burocratización y la tecnocratización del proceso, al haberse "entregado el derecho a soñar pero no la facultad para realizar los sueños". La puesta en marcha de los PEI enfrenta una serie de problemas vinculados entre otros a: la fuerte cultura verticalista y autoritaria del sistema escolar y de la escuela en particular; las condiciones tradicionales del trabajo docente, individual y aislado; las debilidades de la formación docente y de los esfuerzos destinados a fortalecer las competencias requeridas, como equipo escolar, para asumir el PEI; la falta de tradición de participación de los padres de familia y la comunidad en las labores de la escuela y de condiciones para encarar esta tarea de manera significativa. Al financiarse solamente los PEI que reúnen ciertos estándares de calidad, los establecimientos más necesitados de ayuda son a menudo los que menos condiciones tienen para elaborarlo y, por tanto, para ser financiados; la falta de competencias y condiciones de todo tipo terminan, en muchos casos, en la elaboración del PEI por parte de sujetos o equipos técnicos externos a la escuela (consultores y asesores, profesores universitarios, ONGs, etc.)

contratados por el director o por la escuela. (Aldana y Caballero, 1997; Marrero, 1999; Varios autores, 1998).

CHILE: Extensión de la jornada escolar

Dentro de la estrategia de reforma impulsada en Chile en la década de 1990, en 1997 se decretó la Jornada Escolar Completa (JEC) a fin de incrementar el tiempo de estudio (mínimo 38 horas pedagógicas semanales, de 45 minutos, para las escuelas básicas y 42 horas para la educación media), previéndose que ello incidirá positivamente sobre el rendimiento escolar, sobre todo entre los sectores pobres. La medida fue pensada para aplicarse gradualmente, llegando a todo el país en el año 2002, y empezando con los establecimientos que no tienen requerimientos de infraestructura para dar cabida al nuevo régimen y que atienden a alumnos con altos índices de vulnerabilidad socioeconómica. Cada plantel debe presentar un Proyecto de JEC, elaborado por el equipo docente en consulta con apoderados y alumnos.

Una evaluación del primer año de ejecución de la JEC (más de 3.000 establecimientos escolares, cerca de 300.000 alumnos), realizada por el Ministerio de Educación (MINEDUC), mostraba los primeros choques con la realidad, y un amplio menú de problemas y complicaciones a nivel de los planteles, entre otros: el destape de una serie de situaciones y de diferencias, por encima de lo normado (horarios reales de trabajo, de entrada y salida; uso del tiempo en clase, en recreos, alimentación, enseñanza, contacto con los apoderados, tiempo no lectivo y capacitación externa de los docentes); problemas de información, comunicación y comprensión de la medida; deficiencias en la elaboración del Proyecto JEC (más del 50% de los proyectos presentados fueron devueltos por considerarse incoherentes o inviables); problemas de infraestructura (falta o inadecuación de espacios, particularmente para la alimentación, la realización de los talleres y del trabajo pedagógico de los docentes); complicaciones con la alimentación (cada plantel exploró y/o combinó diversas alternativas - almuerzo en la escuela, en la casa, en el aula, colación enviada por los padres- con la consecuente complicación de espacios y horarios, y la carga adicional de trabajo para el equipo escolar); complicaciones de transporte (en particular, para los alumnos que salen a comer a sus casas al mediodía; se reporta ausentismo en la tarde); problemas en la organización curricular y la re-distribución del tiempo escolar (se tiende a organizar el día y el currículo en dos bloques - lo considerado curricular a la mañana y lo considerado extracurricular a la tarde, antes que la reorganización integral prevista del tiempo escolar); problemas docentes (incomprensión y resistencias de diverso tipo, nuevas tareas sin que medie capacitación o estímulo, necesidad de contratar profesores especializados para nuevos temas y para los talleres, dificultad para concretar las 2 horas semanales de trabajo técnico-pedagógico del equipo docente contemplado dentro de la JEC, entre otros por falta de horarios colectivos). El informe destacaba, entre otros, que los establecimientos más pequeños son precisamente los que tienen más dificultades para incorporar los diversos programas propuestos desde el MINEDUC, y la JEC en particular). Y concluía que la extensión de la jornada no tendrá por sí misma resultados efectivos a menos que se complemente con cambios en la utilización del tiempo y otros factores asociados a la calidad de los aprendizajes tales como la formación docente, el currículo y los textos. (Milesi y Jara, 1998 ; Assael, 1999; Jara, Concha, Miranda y Baza, 1999).

ECUADOR: Reforma curricular basada en la "Pedagogía Conceptual"

Después de varios intentos de reforma curricular, en Octubre de 1994 el país conocía una nueva propuesta, fundamentada en la "Pedagogía Conceptual", desarrollada por dos autores colombianos. Entre los elementos salientes de la propuesta estaban: una *educación básica* de 9 años de duración, organizada en tres ciclos: *nocional* (4 a 6 años), *conceptual* (6 a 11 años) y *formal* (11 a 14 años); contenidos organizados en ocho áreas: lenguaje y comunicación, matemáticas, ciencias sociales y prospectiva, ciencias naturales y tecnología, cultura estética, cultura física, desarrollo del pensamiento, y educación en valores y actitudes; enfoque cognitivo organizado en torno a los estadios de desarrollo del niño; importancia central atribuida al desarrollo de la inteligencia; la reforma se aplicaría gradualmente y de manera flexible; cada institución educativa se encargaría de diseñar y desarrollar su propio proyecto educativo y curricular.

Los documentos de la propuesta -"Reforma Curricular: Fundamentos y Matriz Básica 1994"- fueron circulados para recabar opiniones ("Consulta Nacional sobre los Documentos de la Reforma Curricular de la

Educación Básica del Ecuador"). El cuestionario (Hoja de Retorno), con preguntas de respuesta múltiple, debía ser llenado a nivel de cada centro escolar. Se estableció un período de 45 días para el envío de dichos cuestionarios y para el debate público.

A diferencia de propuestas anteriores, aceptadas o descartadas pasivamente, ésta desató una fuerte polémica nacional. Los cuestionamientos - por parte de especialistas, maestros, periodistas, instituciones nacionales e internacionales- fueron aireados a través de los medios masivos de comunicación, y se sintetizaron en: propuesta y anuncio apresurados; propuesta "copiada" del exterior (el documento se basaba - e incluso reproducía literalmente- un libro de los hermanos colombianos De Zubiría ("*Fundamentos de pedagogía conceptual: Una propuesta curricular para la enseñanza de las ciencias sociales para pensar*"); falta de participación y débil difusión e información; propuesta hermética e incomprensible (los documentos, de corte académico, estaban redactados en un lenguaje complejo, inaccesible a los maestros y a la mayoría de la población, contrario a un genuino intento de información, comunicación y debate); reforma curricular al margen de una reforma educativa (el nuevo currículo se presentó como un componente aislado); propuesta sin historia (sin referencia a intentos anteriores de reforma realizados en el país e incluso dentro del mismo período de gobierno) y sin contexto (sin inserción en la realidad ecuatoriana, ajena a la diversidad étnica, lingüística y cultural del país, asumiendo una población escolar homogénea y en condiciones óptimas para cursar diez años de escolaridad); marco de análisis e interpretación social cuestionable (la propuesta hablaba de formar capital humano, "analistas simbólicos", competencias para el mundo del trabajo); enfoque curricular y pedagógico dudoso (entre otros, exagerada importancia al desarrollo de la inteligencia, llegándose incluso a plantear un área específica -y profesores especializados- para promover el desarrollo del pensamiento). Se señalaron asimismo vacíos e incoherencias en el diseño curricular, tanto a nivel de contenido como de método, falta de un plan de motivación y formación de los agentes de la reforma, y falta de un plan operativo de ejecución: Tampoco se explicitaban los ritmos, modalidades, calendarios y estrategias previstas, ni las fuentes y recursos financieros necesarios para asegurar la ejecución de la reforma.

A raíz de los cuestionamientos a la propuesta, el Ministerio anunció una reformulación de la misma, la cual terminó en verdad en la elaboración de una nueva propuesta. (Torres, 1995, 1998b).

PERÚ: Articulación curricular inicial-primaria

El Ministerio de Educación decretó y empezó a aplicar en 1994 la universalización de la "Articulación Inicial-Primaria", cuyo principal componente es un nuevo currículo que integra el pre-escolar y los dos primeros grados de la escuela primaria. No obstante, en ausencia de otras medidas -formación docente, organización escolar, información adecuada, nuevos textos escolares orientados por el nuevo currículo, etc.- en una mesa redonda sobre el tema realizada en 1995 se reportaba que, en los planteles donde se estaba experimentando con el nuevo currículo, los profesores seguían usando los libros de texto convencionales -"Coquito" y "Ventanal"-, el cuaderno de escritura y las planas. (Foro Educativo, 1996)

MEXICO: Distribución de materiales y equipos didácticos a las escuelas

El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), un programa compensatorio iniciado en 1991, con financiamiento del Banco Mundial, y dirigido a los cuatro estados más pobres del país (13.680 escuelas), se propuso mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, reducir la repetición y la deserción, aumentar el tiempo de instrucción, y mejorar las relaciones escuela-padres de familia-comunidad. Un componente central del PARE fue la distribución de una gran cantidad y variedad de materiales (cuadernos, lápices, papelería, pizarrones, diccionarios, láminas, mapas, globos terráqueos, instrumentos musicales, carteles, rompecabezas, juegos de mesa, manuales para la elaboración de materiales didácticos y cuerpos geométricos, retroproyector, etc.). Una evaluación externa realizada en 1994 en escuelas indígenas participantes del programa, concluía que *"a pesar de la variedad de materiales didácticos de que actualmente disponen, aún son pocos los maestros que los aprovechan para apoyar la enseñanza"*. De hecho, la distribución de materiales sin formación docente ni medidas complementarias, ha arrojado los mismos resultados en otros países, tanto dentro como fuera de la región.

Los programas subsiguientes -Programa para Abatir el Rezago de la Educación Básica (PAREB), Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) y Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PIARE)- también con préstamos del Banco Mundial, partieron de una revisión crítica de las "lecciones aprendidas" en este primer proyecto, buscando entre otras cosas una mayor integralidad de los componentes. (Ezpeleta y Weiss, 1994 ; México, 1999).

MEXICO: Evaluación docente

Dentro del Acuerdo para la Modernización Educativa firmado en 1992 entre el gobierno mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se aprobó un sistema de Carrera Magisterial basado en la evaluación del docente para decidir su promoción. Dicha evaluación considera 5 factores, con un total de 100 puntos: antigüedad (10), grado académico (15), preparación profesional (25), asistencia a cursos de actualización (15) y desempeño docente (35). Este último se evalúa, a su vez, a través de cuatro factores: planeación del proceso de enseñanza-aprendizaje, desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, participación en el funcionamiento de la escuela, y participación en la interacción escuela-comunidad. La evaluación está a cargo de un órgano denominado Órgano Escolar de Evaluación (OEE) formado por el director de la escuela, los miembros del Consejo Técnico Pedagógico y un representante sindical, y se realiza en tres momentos a lo largo del año. El OEE debe tomar en cuenta, además, la ficha acumulativa del docente (autoevaluación) y la elaborada por el director (evaluación externa).

La evaluación se inició con 250.000 docentes y para 1999 cubría a cerca de 700.000 (alrededor de 70% de los docentes mexicanos están incorporados a la Carrera Magisterial). La evaluación se hace anualmente, a fines del año escolar. Los resultados de aprendizaje de los alumnos (pruebas) y los conocimientos del docente (prueba) son los dos factores que tienen mayor peso en el puntaje total y son también los que más problemas, distorsiones e incluso efectos contraproducentes han mostrado en su implementación. Entre otros:

- A pesar de las medidas de precaución y seguridad adoptadas, la prueba diseñada para evaluar los conocimientos de los docentes mostró ser un instrumento altamente vulnerable (violación de los paquetes de pruebas, copia, venta, etc.).
- Para evaluar el desempeño docente a través del desempeño escolar de los alumnos se vienen aplicando pruebas a cerca de 7 millones de alumnos en primaria y secundaria. Como en otros lados, este sistema ha traído aparejado un vasto sistema de trampas: por ejemplo, el día de la prueba, hay docentes que "hacen faltar" a los malos alumnos o se "prestan" entre ellos los buenos alumnos.
- No ha funcionado la autoevaluación en la escuela. La falta de una cultura evaluativa y el "espíritu de cuerpo" de los docentes hace que se resistan a evaluarse a sí mismos y a evaluar a sus compañeros: todos terminan evaluándose con el puntaje más alto.
- La evaluación (y el incentivo) individual contradice las orientaciones respecto de la importancia de la cooperación, el trabajo en equipo y la escuela como unidad.⁷⁴
- Parte del acuerdo con el sindicato fue no dar a conocer los resultados públicamente. Cada docente recibe el resultado de su prueba de manera confidencial. Esto impide socializar la información incluso dentro de la propia escuela y utilizar la información para introducir efectivamente mejoras en la escuela y en el sistema.
- Los padres de familia también han mostrado ser malos evaluadores. Tanto en las malas como en las buenas escuelas, afirman estar satisfechos. En esto incide, obviamente, el temor a evaluar negativamente y a represalias por parte de la escuela.

⁷⁴ "Este es un modelo tomado de las universidades, en donde un grupo académico le da legitimidad a otro. Pero allí los pares se definen como pares en abstracto, no como tu compañero de trabajo con el que tienes que hacer las cosas. Allí se evalúa a otro académico que tal vez no está en la misma institución; en cambio, aquí se aplica a la escuela" (Schmelkes, 1999:9).

IV. HACIA UNA CONCERTACION PARA EL CAMBIO EDUCATIVO

La agenda marcada: una terminología común, claves diferentes

El lenguaje de la reforma educativa instalado en la década de los 90 pasó a ser compartido por ambos, reformadores y docentes. Ya para cuestionarla, ya para asumirla, los docentes y sus organizaciones han adoptado la "reforma neoliberal" como referente. El contenido de las revistas sindicales en los 90 reflejan claramente los temas de la época: *calidad, descentralización, privatización, autonomía, proyecto escolar, flexibilidad, profesionalización, desempeño, evaluación, gestión, convivencia escolar, temas transversales, redes, reforma curricular, clima institucional*. Con las variantes nacionales del caso, la terminología está extendida en toda la región. Incluso las propuestas que los docentes elaboran y recuperan como propias, están marcados por la agenda de las reformas.⁷⁵ No obstante, las palabras engañan: detrás de la terminología común existe un conflicto profundo de significados y una disputa en torno al sentido político y práctico de dichos términos. (Ver Recuadro D).

La disputa está asimismo instalada en torno al uso e interpretación de la investigación y la producción intelectual en el campo educativo. Cada lado tiende a esgrimir estudios y autores que respaldan sus puntos de vista, lo que es posible dadas las grandes debilidades de la investigación educativa y la falta de resultados conclusivos para los diversos ámbitos de estudio, así como el uso extendido y abusivo de la investigación como *investigación legitimante* (Coraggio, 1998). Así es como se entra en el juego de la "guerra de autores": de un lado se agrupan estudios y autores que afirman las bondades de la descentralización, la autonomía escolar o la gestión comunitaria de la escuela, y de otro lado los estudios y autores que muestran su inoperancia o, cuando menos, sus contradicciones y riesgos. De la revisión bibliográfica se desprende que hay autores compartidos por ambos "bandos", de cuya lectura se extraen argumentos o interpretaciones diferentes para los mismos argumentos, así como autores diferenciados, que sólo son citados por uno de los dos lados. Entre los primeros -las referencias compartidas, en un sentido positivo- están informes internacionales tales como los de la OCDE, UNESCO, UNICEF, CEPAL o la Comisión Delors.⁷⁶

Más allá de las palabras, los signos de la reforma y los hechos de la realidad son mirados desde claves diferentes, a menudo polarizadas.

Una zona particularmente conflictiva es la cruzada por el eje *privatización*. Las organizaciones docentes perciben y denuncian intentos privatizadores e imposición de la banca multilateral, incluso allí donde los reformadores niegan rotundamente tales intenciones. Dos situaciones

⁷⁵ Por ejemplo, en el marco del Movimiento Pedagógico, el Colegio de Profesores de Chile proponía organizar grupos de estudio para profundizar y elaborar propuestas en torno a "*la disciplina y la convivencia escolar, la desmotivación de los estudiantes, la formación valórica, la evaluación de los aprendizajes, la gestión escolar, la participación de los docentes, el clima organizacional, la Jornada Escolar Completa, los Proyectos de Integración Escolar, etc.*" (Colegio de Profesores, 1999a:64).

⁷⁶ Entre los autores latinoamericanos que sirven de referencia y son citados por ambos lados destaca J.C. Tedesco; los puntos y argumentos recuperados desde el punto de vista docente son, entre otros: la necesidad de un *centro fuerte* para una efectiva descentralización, la *segmentación* del sistema educativo, la importancia de la autonomía escolar (incluyendo lo curricular) y el *déficit de socialización*. Autores como Drucker, Osborne y Gaebler son citados como referente positivo únicamente en informes gubernamentales. J.Gimeno Sacristán y A. Puiggrós son autores muy citados y recuperados por el lado docente.

ejemplificadoras pueden ser las de Colombia y Ecuador. En Colombia, el Ministerio de Educación -el propio Ministro, en informe de labores 1994-98 firmado por él -defendía enfáticamente un modelo educativo colombiano, "*libre del sometimiento de la banca multilateral*" (Niño, 1998:95); a su vez, FECODE denunciaba la aplicación del modelo neoliberal a la educación colombiana. En el Ecuador, la UNE denunciaba el carácter privatizador de la propuesta Ley de Educación (1999) -la cual tendría como principal propósito privatizar la educación- y convocaba a un debate nacional para elaborar una nueva ley; por su parte, la Ministra de Educación atribuía "mala fe" a esa afirmación y un exMinistro de Educación concluía que en la ley "*no se habla de privatización de la educación pública en ninguna parte*" y que se está tratando de hacer un "*debate sobre lo que no hay*" (Vallejo, 1999:2).

La incorporación, en las reformas de los 90, de especialistas provenientes de centros académicos, universidades y ONGs a posiciones claves de diseño y conducción de la política educativa desde el Ministerio de Educación, o desde las unidades para-ministeriales creadas para la gestión de los proyectos con financiamiento internacional, ha sido motivo de debate y discrepancias no únicamente en ésta sino en otras regiones del mundo en desarrollo. Mientras para unos éste es un hecho positivo, en tanto ha elevado los niveles técnicos y profesionales en los equipos de conducción de la reforma, para otros (incluida por lo general la perspectiva de las organizaciones docentes), dichos intelectuales y pedagogos habrían sido llanamente "cooptados". De hecho, la pérdida de criticidad de los intelectuales y las ONGs "históricas" en los procesos de reforma educativa pasó a ser tema de debate en los procesos de Colombia y Chile, así como en Brasil, Ecuador y México, y en otras regiones y países en desarrollo.

La presencia de los organismos financieros internacionales es un factor importante de distorsión de la política y el debate educativo tanto a nivel nacional como regional, y eje central de la disputa entre reforma y docentes/organizaciones docentes. Nuevamente, no están en juego únicamente los contenidos de las políticas y los proyectos, sino los cómo de dicha presencia. Típicamente, la relación con las agencias internacionales es una relación hermética y de cúpulas, sin transparencia, ajena a la mirada y el control social, no únicamente de los docentes sino de la ciudadanía. El hermetismo y la opacidad refuerzan evidentemente la sospecha y el argumento de la reforma impuesta, aún en los casos en que ha habido posturas nacionales firmes en los contenidos y procesos de la negociación. No obstante, entrampados ellos mismos en la lógica que imponen las agencias, y en la lógica autoritaria y vertical con que se ha pensado desde siempre la reforma educativa, los gobiernos y los equipos de dirección de las reformas no ventilan públicamente estos dilemas, quedando así todo librado a la especulación y a la libre interpretación.

De hecho, lo que prima entre los distintos actores es la desconfianza hacia el otro: las agencias internacionales desconfían de los gobiernos⁷⁷ y estos de las agencias; hay desconfianza mutua entre gobiernos y docentes, así como entre docentes y padres de familia. Cada uno se encuentra tironeado entre dos o más lógicas: los gobiernos, entre las recomendaciones de las agencias y los reclamos de los docentes; los docentes entre las normas y exigencias de las autoridades y los reclamos de los alumnos y los padres de familia; los padres entre los docentes y sus hijos. Cada uno asume posiciones defensivas frente a lo que hace y frente al otro; ninguno está dispuesto a mostrar debilidades, a reconocer ignorancia, duda, error; ninguno quiere ceder el crédito al otro: si se avanza en el cumplimiento de algún objetivo o meta,

⁷⁷ Como se afirma, "*las agencias de cooperación rara vez asumen a los gobiernos como 'buenos'. Por eso, la negociación de subsidios a la educación puede escapar de hecho al control gubernamental y terminar en negociaciones con las ONGs, con el gran riesgo de pasar a ser un ejercicio inútil cuando los donantes imponen condiciones sobre los beneficiarios*" (Hallak, 1996:4-5).

típicamente el crédito se adjudica a "la reforma", el gobierno y/o el organismo financiero, no a los docentes que hicieron posible, con su trabajo cotidiano, el incremento o la reducción de los indicadores utilizados para medir, en cada caso, el éxito.

No obstante, hay debilidades, desconocimiento, errores, crítica y autocrítica de ambos lados. Nadie más consciente de las propias debilidades y ninguna crítica más dura hacia éstas que las que tienen lugar en el interior de cada bando, cada uno cruzado por corrientes de pensamiento y posturas muy diferentes y hasta en pugna. La falta de visión sistémica, estratégica y de largo plazo, el pensamiento lineal y dicotómico, el entrapamiento sectorial, la necesidad de aprendizaje, de ruptura con esquemas tradicionales y de cambio de mentalidad, se aplica no sólo a los docentes sino, en primer lugar, a quienes pretenden imaginar un nuevo modelo educativo desde los parámetros del único modelo conocido. El problema es que todo esto se reconoce y debate puertas adentro. Hacia afuera, el discurso y la imagen pública sólo admiten posiciones institucionales, fortalezas, claridad, certezas, éxitos. En el escenario público, cada cual actúa su papel.

El desconocimiento, la incertidumbre, la ambivalencia afectan a ambos, reformadores y docentes. Como se ha dicho, es débil el conocimiento teórico y práctico disponible acerca de cómo opera el cambio en educación. Ninguno de los actores posee, ya y ahora, y por sí solo, en todo caso, las claves acerca de qué es lo mejor o qué funciona en cada situación concreta y en un contexto como el actual, caracterizado por el cambio continuo. La incertidumbre sobre el futuro se cierne sobre todos, especialistas y no especialistas, haciendo imposibles los diagnósticos o recetas congeladas en el tiempo, exigiendo aprendizaje y diálogo constantes con la realidad y con los procesos y actores del cambio.

La ambivalencia también toca a todos: las ambigüedades y dudas respecto del profesionalismo, el protagonismo y la autonomía docentes, están tanto del lado de los reformadores como del lado de los docentes. Los reformadores no han dejado atrás, y más bien han visto reforzada, su histórica desconfianza hacia los docentes, hacia su capacidad para la enseñanza y para asumir la gestión de la escuela. Los docentes, por su parte, desconfían de quienes levantan sus mismas banderas, pero también de sus propias capacidades y voluntades para asumir la responsabilidad que va junto con la autonomía escolar y la autonomía profesional.

La incertidumbre y las debilidades de la información y el conocimiento en el campo de la educación son, en fin, temas recurrentes en el discurso educativo contemporáneo. No obstante, tanto el discurso de la reforma como el discurso docente apelan a la afirmación más que a la duda y la pregunta. De lado a lado se dice y actúa como si se supiera y se tuviera la verdad, no fuese posible el error o el fracaso, ni fuesen necesarias la discusión, la experimentación y la rectificación como vías para aprender.

Existen, entonces, debilidades compartidas. Pero pueden encontrarse también intereses y propósitos compartidos. De hecho, aún en casos de gran enfrentamiento entre organizaciones docentes y Estados en el marco de las reformas de los 90s, un análisis de los respectivos idearios y discursos (privados y públicos) sobre lo educativo revela la existencia de importantes zonas de proximidad y hasta confluencia entre ambos, más allá probablemente de lo que cada actor por separado querría o estaría dispuesto a admitir. En Chile, por ejemplo, por encima de las divergencias manifiestas entre gobierno y Colegio de Profesores, la escuela y el sujeto deseados tienen gran similitud en el discurso oficial de la reforma y en el discurso docente.⁷⁸

⁷⁸ La educación a la que aspiran los docentes chilenos debe contribuir a la *"formación de personas integrales, democráticas, activas, críticas, reflexivas, innovadoras, creativas, con capacidad de aprender"*

La confluencia entre Estado, reforma y docentes se ha hecho evidente y se ha plasmado en enunciados o intervenciones concretas en determinadas coyunturas en las que se ha desplazado el adversario principal, mostrando a ambos, docentes y reformadores, la posibilidad de converger en la defensa de intereses, principios o banderas comunes. En Uruguay, por ejemplo, en un contexto de severo enfrentamiento entre sindicato y reforma, docentes y reformadores cerraron filas en defensa de la escuela pública cuando se planteó, desde otro sector, los bonos escolares (*vouchers*) como solución para los problemas de la educación uruguaya.

La reforma rosa y la reforma gris

¿Quién tiene "la razón", quién tiene "la verdad"? Estamos frente a lecturas distintas de la realidad -una realidad tremendamente compleja y contradictoria, en movimiento, y en muchos sentidos nueva para ambos lados y para todos- a partir de intereses, ideologías, experiencias y posiciones distintas frente a lo educativo, al sistema escolar, al cambio en educación. Pero, además, estamos frente a lecturas distintas de reformas distintas: la reforma rosa que "ven" los reformadores tiene como referencia fundamental la reforma-documento, la reforma-propuesta, la reforma ideal que construyen en la mente y en el papel, aman como se ama lo que compromete la propia creación, y desearían ver apropiada y aplicada de manera generalizada en el menor tiempo posible; la reforma gris que "ven" los docentes es la reforma-acontecimiento, la reforma-en-acción, la que irrumpe desde arriba y desde afuera, y que viene a instalarse como tarea a cumplir, más que a crear o re-crear, en el día a día de su trabajo en el aula y en la escuela.

¿Des-centralización o des-responsabilización? ¿Autonomía escolar o privatización? ¿Participación comunitaria o control docente? ¿Autogestión escolar o financiamiento compartido? Todas ellas son lecturas posibles del discurso y la realidad de las reformas de los 90. Los docentes, de hecho, están leyendo parte del currículo oculto de las reformas, lo no dicho o lo dicho entre líneas, lo actuado en la realidad y en las aulas. El problema de un lado y del otro es la absolutización y la radicalización de comprensiones y posturas. Más que de antinomias, se trata de continuos con una amplia variedad de posiciones y matices entre un polo y el otro.

Las políticas y medidas que conforman hoy el paquete de reforma educativa tienen pros y contras, ventajas y desventajas, fortalezas y debilidades, oportunidades y riesgos, en general y en cada situación concreta. Ni la descentralización ni la autonomía escolar ni la participación comunitaria son buenas por sí mismas, ni son remedios seguros para cambiar la educación en el sentido esperado de la calidad y la equidad. Todo depende: depende de qué se entienda por tal, de cómo se lleve a cabo, y como parte de qué paquete de políticas.

Casi cualquier estudio sobre *descentralización* hoy incluye advertencias acerca de sus potenciales riesgos y debilidades. Análisis de procesos concretos, tanto en los países industrializados como en los de menor desarrollo, muestran un panorama contradictorio, con ventajas y desventajas, ganancias y pérdidas para los distintos sujetos involucrados, incluidos

permanentemente, tolerantes, solidarias, defensoras del medio ambiente, de la paz y de los derechos humanos, con capacidad y preparación para insertarse protagónicamente en el desarrollo del país" (Colegio de Profesores de Chile, 1999d:9-10).

los docentes.⁷⁹ Lo mismo puede decirse de la *participación comunitaria* o de la *gestión comunitaria*. Los estudios –e incluso el propio Banco Mundial, principal promotor de esta política (ver Recuadro A)- destacan el "doble filo" de dicha participación, que puede favorecer la inequidad y la adopción de medidas parciales y superficiales para la solución de problemas más de fondo (por ejemplo, creer que el problema del ausentismo o del mal desempeño docente puede resolverse exclusivamente vía control de la comunidad). Por lo demás, una y otra - descentralización y participación comunitaria- constituyen viejas banderas del progresismo pedagógico en el mundo, y del movimiento de educación popular y otros movimientos alternativistas en América Latina. Lo que está en juego, en una y otra, es entonces el sentido y la lógica desde la cual se miran, y los modos concretos de ponerlas en marcha.

Recuadro D

LA ILUSION DE UNA TERMINOLOGIA COMUN

TERMINOS	REFORMADORES	DOCENTES
reforma educativa (transformación educativa, modernización)	<ul style="list-style-type: none"> - paquete de políticas orientado a cambiar el sistema educativo (escolar, público) en un sentido positivo (innovación, avance, progreso) - propuesta fundacional, diferente a lo ensayado por reformas anteriores - basada en conocimiento científico y técnico - unos diseñan y otros ejecutan la reforma - la ejecución es un tema de capacitación e interpretación correcta de la propuesta 	<ul style="list-style-type: none"> - (otro) plan impuesto por el gobierno de turno - diseñado detrás de un escritorio, sin conocimiento de la realidad, la escuela, el aula, la enseñanza. - nueva "moda", cambio de terminologías - escasa novedad, recoge lo que los docentes venían haciendo o ya saben - el siguiente gobierno traerá consigo una nueva reforma
innovación	<ul style="list-style-type: none"> - cambios dirigidos, promovidos desde arriba (la reforma), la cual conserva el seguimiento, control y decisión acerca de su ampliación e institucionalización - lo que contraría los lineamientos de la reforma tiende a ser visto como resistencia o boicot antes que como innovación 	<ul style="list-style-type: none"> - cambio espontáneo, surgido desde abajo, la iniciativa de los docentes, la escuela, la práctica, etc.
intelectuales investigadores pedagogos reformadores	<ul style="list-style-type: none"> - analistas simbólicos, han contribuido a renovar la política educativa y los equipos de conducción en los ministerios 	<ul style="list-style-type: none"> - intelectuales y pedagogos cooptados por el Estado y los organismos internacionales - pérdida de criticidad de las ONGs, las universidades y la sociedad civil
participación docente	<ul style="list-style-type: none"> - los docentes participan en su escuela (proyecto educativo institucional, adaptaciones al currículo, ajustes a los textos o guías de aprendizaje) 	<ul style="list-style-type: none"> - los docentes participan en la definición de la política educativa y en las decisiones que afectan su trabajo
protagonismo docente	<ul style="list-style-type: none"> - los docentes son actores claves del cambio educativo (propuesto por la reforma) - los docentes son responsables de la 	<ul style="list-style-type: none"> - "del docente como objeto de poder al docente como sujeto de saber", no a "los docentes como meros ejecutores de políticas elaboradas por otros" o "meros

⁷⁹ Es interesante notar que, según se analiza para el caso de México, el proceso de descentralización favoreció una importante revisión interna dentro del SNTE, así como la emergencia de los movimientos magisteriales regionales hoy aglutinados dentro de la CNTE (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación), que cuestionan, dentro del SNTE, la falta de democracia sindical (Loyo, 1999).

	calidad de la educación (mejoramiento educativo en la institución escolar)	administradores del currículo" - los docentes son agentes de cambio (no solo educativo sino social) y líderes respetados en la comunidad
formación docente	- informar, capacitar, entrenar a los docentes (para la tarea concreta, para mejorar dicha tarea, para ejecutar la reforma)	- aprender para dar respuesta a problemas inmediatos de la práctica - actualizarse, modernizarse - puntajes para el escalafón
descentralizar la formación docente	- diversificar la oferta de formación docente, concurso de la sociedad civil	- desresponsabilizar al Estado de su rol central en la formación docente - introducción de la lógica de mercado en la formación docente
profesionalización docente	- capacitación, perfeccionamiento, oferta de cursos, diplomas, títulos (fundamentalmente fuera de la jornada de trabajo)	- formación, carrera, y condiciones laborales - gratuita, en horario de trabajo
calidad (de la educación)	- calidad como eficiencia y eficacia, rendimiento escolar - la "mejoría de la calidad" compete fundamentalmente a los docentes	- calidad como valores y finalidades de la educación - la "mejoría de la calidad" compete a todos, no sólo a los docentes
descentralización, municipalización	- democratización de las estructuras de poder, las decisiones y la gestión en educación (política educativa, normativa, currículo, evaluación, tienden a mantenerse a nivel central) - "apertura educativa" - medida para ampliar la cobertura, mejorar la eficiencia, y reducir costos	- el Estado se desresponsabiliza de la educación - antesala de la privatización - resta poder a los sindicatos docentes - transferencia de responsabilidades, sin recursos
autonomía escolar autonomía profesional	- autonomía administrativa y financiera - elaboración del proyecto escolar a nivel de cada institución escolar	- autonomía profesional docente - libertad de enseñanza, libertad docente para definir currículo, textos, métodos, etc. - ausencia de controles
participación (comunitaria)	- gestión comunitaria de la escuela - control de los padres de familia y la comunidad sobre los docentes, algunos aspectos del financiamiento y la administración - financiamiento compartido - alianzas Estado/comunidad	- "convertir a los padres de familia en los nuevos patrones del magisterio" - se propone comités (gobierno escolar) conformados por padres y maestros (y alumnos en algunos casos), con hegemonía docente - padres de familia y comunidad colaboran con la escuela y con los hijos (tareas escolares, tiempo).
participación de las ONGs en educación	- apertura de la educación a la participación de la sociedad civil (diversificación de la oferta educativa) - complemento al Estado (tareas de asesoría, consultoría, tercerización) - aproximación entre educación de adultos/educación popular y educación escolar	- (una expresión más de la) privatización de la educación
consulta	- opinión sobre documento o decisiones tomadas - un grupo de maestros consultados sobre un tema o aspecto particular - aprobación o firma de un documento	- participación en las decisiones - no a la consulta, sí a la concertación
lo público y lo privado	- redefinición y límites borrosos entre lo público y lo privado (lo privado también	- lo público es estatal, lo privado es privado

	puede ser público)	- redefinición de los límites entre lo público y lo privado es una manera de enmascarar la privatización
flexibilidad	- adaptación de la institución escolar a las condiciones locales (currículum, horarios, etc.). - trabajo precario, contratos temporales, etc.	- horarios para trabajar en equipo dentro de la escuela - flexibilidad en la normativa - no al trabajo precario y los contratos temporales
énfasis en el aprendizaje	- concentrar la atención en los aprendizajes de los alumnos - mejoramiento y medición del rendimiento escolar, y evaluación del desempeño docente a partir de dicho rendimiento	- desénfasis en la enseñanza - relegamiento del rol docente - aprendizaje visto únicamente desde el punto de vista del alumno, no del docente (formación, capacitación permanente)
el maestro como facilitador de aprendizajes	- "nuevo" rol docente - no a la educación bancaria, el método frontal, el autoritarismo pedagógico	- abolición del rol docente y pérdida de profesionalismo docente - negación de la directividad en la enseñanza (dictadura del alumno)
aprendizaje permanente	- diversificación de los ambientes de aprendizaje (la escuela no es el único lugar donde se aprende, visión ampliada de la educación básica, aprendizaje a lo largo de toda la vida)	- pérdida de identidad de la escuela, la pedagogía y el docente - vaciamiento y apropiación de la pedagogía ("pedagogización de la vida")
rendición de cuentas	- la institución escolar rinde cuentas a la sociedad	- el sistema escolar y los tomadores de decisión rinden cuentas a la sociedad
responsabilidad social		
evaluación de desempeño (docente)	- evaluación profesional - factor para mejorar la calidad educativa - base para incentivos, para concursar, optar a becas, financiar proyectos individuales de innovación educativa, etc.	- evaluación funcionaria, operaria, no profesional - medida de control docente - mecanismo punitivo, para legitimar despidos y contrataciones temporales
agencias internacionales (bancos)	- financiamiento, asesoría, cooperación externas	- imposición (de modelos foráneos) y endeudamiento externo

A MANERA DE EPILOGO CAMBIO EDUCATIVO: REPASANDO LA AGENDA Y LOS ACTORES

La investigación y la experiencia disponibles en materia educativa vienen sedimentando una serie de afirmaciones que forman parte de la construcción de un nuevo sentido común respecto de la educación y del cambio educativo.

El razonamiento que desplegamos a continuación pretende resumir y ordenar algunas de estas ideas, y proponerlas como una agenda o un itinerario para la reflexión y la discusión en torno al cambio educativo, a las tareas que ya están en marcha y a las tareas que se abren a futuro, tanto para los reformadores como para los docentes y para la sociedad en general.

1. La educación requiere cambios profundos e integrales, no meros retoques o mejoramiento de lo existente. El modelo escolar convencional es inadecuado para los tiempos, para los usuarios del sistema, y para el aprendizaje. Se trata de un modelo escolar pensado para otra época, otras clientelas, otro estadio del conocimiento y la tecnología. El agotamiento de este

modelo se hace evidente en los innumerables problemas (inter-relacionados) que lo afectan, en la insatisfacción generalizada respecto de éste en el mundo entero, y en el escaso impacto que vienen teniendo los diversos intentos de reforma e innovación ensayados en las últimas décadas, incluidos los de la década de 1990.

2. La tarea que se plantea a cada sociedad local y nacional, y a la comunidad internacional, es la tarea de construir no sólo un nuevo sistema escolar sino un nuevo sentido común compartido para la educación -lo que abarca a la educación pública y a la privada, y no se limita al sistema escolar formal sino que incluye otros sistemas y modalidades de aprendizaje- más acorde con los tiempos, con las nuevas contradicciones y posibilidades, con el conocimiento acumulado, con las necesidades de quienes aprenden y de quienes enseñan. Un sistema necesariamente diversificado, si se quiere responda a necesidades y contextos también diferenciados, en el que la calidad sea la misma para todos, lo que implica eliminar los dobles estándares (una calidad para el sistema público y otra para el privado, una para los pobres y otra para los sectores acomodados) y asegurar más a quienes tienen menos, mediante políticas efectivas y sostenidas de discriminación positiva, sobre todo en lo referente a la calidad de los docentes. Un sistema flexible y dinámico, sensible al incesante cambio exterior y a la necesidad del propio cambio permanente, que incorpore la innovación y el aprendizaje (individual, institucional, social) como dimensión inherente a su quehacer.

3. Un buen sistema educativo está pensado desde, y debe responder prioritaria y fundamentalmente a, las necesidades de los alumnos, niños, jóvenes o adultos. El sistema, la administración escolar y cada institución educativa deben adaptarse a los alumnos, no al revés. Esto incluye decisiones en torno a los para qué, dónde, cuándo, qué y cómo de la educación y del aprendizaje. El currículo y la pedagogía, pero también la organización de los tiempos y los espacios, deben ser pensados y diseñados en primer lugar en función de los alumnos, no de los docentes, la administración escolar o los padres de familia. Los alumnos no son meros clientes, usuarios o consumidores de educación, sino destinatarios principales y agentes activos de su propia educación. Su participación y consulta son, pues, esenciales.

4. Un buen sistema educativo está centrado alrededor del aprendizaje. Un sistema comprometido con el aprendizaje:

- comprende y asume el concepto de aprendizaje permanente y a lo largo de toda la vida como necesidad y derecho de todos, no sólo de alumnos y docentes, sino de todos los actores de la comunidad educativa, la institución escolar, el sistema educativo y la sociedad en su conjunto;
- acepta que existen múltiples lugares y maneras de aprender, que la institución escolar no es el único lugar de aprendizaje, que no todo aprendizaje deriva de la enseñanza, que hay auto-aprendizaje así como posibilidad de aprender entre pares, y que el inter-aprendizaje es un modo fundamental e insustituible de aprendizaje no sólo entre alumnos sino entre docentes y profesionales;
- es sensible a la diversidad, y a la necesidad de respuestas necesariamente específicas y diversas, para cada contexto nacional y subnacional, y para los distintos grupos, atendiendo a factores como edad, género, cultura, lengua, nivel socio-económico, intereses y expectativas tanto de quienes aprenden como de quienes enseñan;
- repiensa y pone en el centro el currículo y la pedagogía, el qué y cómo se aprende, el qué y cómo se enseña, a todos los niveles y en los diversos ámbitos -en el sistema escolar, en la

formación docente inicial y en servicio, en la formación de formadores y administradores del sistema- en el marco de un concepto integrado de *gestión* (escolar, educativa) que incluye tanto la dimensión organizativo-administrativa como la curricular-pedagógica, para los diferentes actores y estamentos;

- asume que todos (niños, jóvenes, adultos) pueden aprender, si se les ofrece las condiciones apropiadas, si la propuesta pedagógica despierta su interés y respeta sus estilos y ritmos de aprendizaje. De este modo, si los alumnos no aprenden, se está dispuesto a considerar que la falla está del lado del sistema escolar y de la enseñanza, antes que del lado del alumno y del aprendizaje;
- asegura las mejores condiciones para el aprendizaje dentro de la institución (desde el currículo y la pedagogía pero también desde la organización y la gestión institucional) y promueve conciencia y acciones en otros frentes (nutrición, salud, empleo, familia, etc.) para avanzar sobre las condiciones materiales y subjetivas esenciales para aprender;
- se compromete con el aprendizaje más que con el rendimiento escolar (tal y como éste último se entiende y mide en los sistemas escolares convencionales), aceptando que aprender implica comprender, razonar, pensar, reflexionar, dudar, saber que hay distintos puntos de vista, relacionar lo aprendido con la vida diaria, identificar y resolver problemas, juntar práctica y teoría, desarrollar la curiosidad, la pregunta y el gusto por el aprendizaje; aceptando que el aprendizaje no se limita a lo establecido en el currículo prescrito sino que abarca todo lo que se aprende dentro y fuera de las aulas, a través de la socialización y las relaciones con otros;
- comprende que una enseñanza orientada hacia el aprendizaje pasa fundamentalmente por los docentes, su propio aprendizaje, y su voluntad, capacidad y posibilidad para cambiar y para cambiarse a sí mismos en ese proceso;
- asegura, consecuentemente, buenas condiciones para la enseñanza y para el aprendizaje permanente de quienes enseñan, y un sistema de aprendizaje docente compatible con el rol y las expectativas depositados sobre los docentes, debiendo haber coherencia entre lo que se enseña (y cómo se enseña) a los docentes y lo que se espera que ellos enseñen a los alumnos;
- instaura una cultura y un sistema de evaluación y rendición de cuentas a todos los niveles - institución escolar, instancias intermedias, equipos de dirección de la reforma, ministerio de educación, agencias de cooperación internacional- no sólo en torno a los resultados de aprendizaje sino a la gestión misma de los procesos en cada nivel, a su pertinencia, eficiencia y eficacia para lograr tales resultados.

5. Un sistema centrado en el aprendizaje es un sistema centrado en la institución escolar como unidad clave de operación, atención y cambio. Descentralización quiere decir entonces:

- re-centralización de la institución escolar: la escuela no está *abajo*, para *bajar* o *aterrizar* en ella, sino en el *centro*, para *partir* de ella y *regresar* a ella. La escuela está en el centro de las prioridades y del organigrama; los niveles intermedios y superiores se distribuyen en círculos concéntricos, alrededor de ella, en función de y en permanente contacto con ella;
- construcción y apoyo activo de la autonomía escolar, asegurando en la marcha los apoyos (técnicos, financieros, administrativos) y las condiciones requeridas para fortalecer y hacer

realidad dicha autonomía, sin poner en peligro la calidad y la equidad en la oferta educativa. Autonomía escolar implica, como condición fundamental, autonomía profesional del equipo docente. Asegurar condiciones para dicho fortalecimiento profesional, vía formación permanente tanto en la teoría como en el ejercicio práctico de la profesión responsable, es condición *sine qua non*;

- desarrollo de una visión y una cultura de equipo escolar, lo que implica pensar la escuela como unidad, integrando y acercando -antes que diferenciando y jerarquizando más- las funciones de docencia, dirección y supervisión dentro del ámbito escolar, y encarando procesos conjuntos de aprendizaje, planificación y trabajo. Los docentes necesitan acercarse entre sí, rompiendo con el aislamiento tradicional del rol docente; a su vez, el director y el supervisor necesitan acercarse a los docentes y a las preocupaciones del aula, la enseñanza y el aprendizaje. Unos requieren "salir un poco del aula", para mirar la escuela; otros requieren "regresar un poco al aula", para recuperar una dimensión profesional clave de su quehacer como educadores.

6. Un sistema centrado en el aprendizaje y abierto al cambio trabaja en dos sentidos: *intra- e inter-*. Al tiempo que refuerza los vínculos hacia adentro de la institución escolar, tiende puentes y busca la conectividad a todos los niveles: entre alumnos, entre docentes, entre padres de familia, entre distintas generaciones y grupos de edad (jóvenes enseñando a niños, niños enseñando a niños, jóvenes enseñando a adultos), entre escuela y comunidad, entre instituciones escolares, entre diferentes niveles del sistema escolar, entre sistema escolar y universidades, entre diferentes sistemas y modalidades de aprendizaje (formales, no-formales e informales, presenciales y a distancia, residenciales e itinerantes), entre administradores y pedagogos, entre la educación y otros campos del conocimiento, entre lo micro y lo macro, entre países, entre regiones. Esto supone la creación de espacios, mecanismos y condiciones de encuentro, aprendizaje y comunicación horizontal, así como un esfuerzo deliberado por ampliar el horizonte de la escuela, los educadores y los especialistas en educación, abriéndolo al contacto con otras disciplinas, otros modos de pensar, otros referentes y realidades.

7. Un sistema centrado en el aprendizaje y en el cambio es un sistema que incorpora la innovación como dimensión inherente al sistema, al aprendizaje y al quehacer de todos, viendo la capacidad para innovar como una cualidad a desarrollar tanto en los alumnos, como en los docentes, los administradores y los formuladores de política. No se trata sólo de fomentar experiencias innovadoras, sino de desarrollar la capacidad para innovar y para gestionar eficazmente las innovaciones, lo que incluye competencias de diverso tipo y en diversos ámbitos: organización, administración, financiamiento, reflexión y sistematización crítica de la experiencia, difusión y comunicación, negociación de conflictos, establecimiento de alianzas y consensos, institucionalización y generalización, y vinculación con la política educativa.

8. Proponerse cambiar la educación y las instituciones escolares implica reconocer a los docentes como protagonistas de dicho cambio, al menos mientras sigamos pensando el sistema escolar -y la relación enseñanza-aprendizaje- como un sistema organizado principalmente en torno a personas (no a máquinas o a tecnologías). Los docentes no son un "actor", entre otros, de la educación y el cambio educativo; ellos encarnan el currículo y la pedagogía: sus creencias, saberes, valores, competencias y actuaciones son más definitorias sobre qué y cómo se enseña (y aprende) en el aula y en la institución escolar, que el currículo prescrito (el currículo-documento, el texto escolar). Asumir la importancia del docente sobre el currículo real y la pedagogía real, y sobre el cambio educativo en el medio escolar, implica, para los reformadores y para los propios docentes, reconocer la prioridad de contar con docentes profesionales: *profesionalismo* implica autonomía, dominio y competencia teórico-práctica en el

propio campo de trabajo, capacidad para tomar decisiones informadas, anticipar las consecuencias de esas decisiones y evaluar críticamente la propia acción.

9. Avanzar en el logro de este perfil profesional, implica una serie de desafíos y responsabilidades tanto para los docentes y sus organizaciones, como para el Estado y el conjunto de la sociedad, a fin de asegurar la *voluntad* (querer hacer), las *competencias* (saber hacer) y las *condiciones* (poder hacer) para que los docentes puedan cumplir con su papel como sujetos y protagonistas del cambio educativo.

- el Estado: tiene una responsabilidad como convocante de la voluntad de los docentes (motivación, información, diálogo, consulta, respeto), asegurando condiciones y ofertas para un aprendizaje permanente, relevante y de calidad, tanto en la formación inicial como a lo largo del servicio, y favoreciendo las condiciones generales (salarios, tiempo, espacios, mecanismos, materiales, incentivos, etc.) para convertir la docencia en una profesión atractiva, calificada, profesional, incluyendo señales expresas a la sociedad en el sentido de valorar y respaldar la labor docente, y dar crédito a su tarea;
- la sociedad: tiene un rol fundamental como activadora de la voluntad, la imagen pública y las condiciones de trabajo docente, apoyando su tarea, colaborando con los docentes, siguiendo de cerca el tema educativo, presionando frente al Estado y otros actores para que cumplan con sus compromisos en torno a la educación y en torno al tema docente de manera específica;
- los docentes: están llamados a comprometerse a fondo con su profesión, la tarea de la enseñanza, la innovación y el cambio en educación. Esto incluye un compromiso con el propio cambio, con el aprendizaje permanente, con los procesos y resultados de aprendizaje de los alumnos, y con las expectativas depositadas en ellos por los padres de familia y la sociedad;
- las organizaciones docentes: tienen un papel clave, asumiendo ellas mismas con creciente fuerza un rol profesional, defendiendo y apoyando el desarrollo profesional de los docentes y la bandera del aprendizaje como una necesidad permanente, democratizando y produciendo conocimiento relevante, impulsando la innovación educativa, promoviendo la sistematización y el debate del saber pedagógico que portan los docentes, la apertura de los docentes a nuevos temas y formas de aprendizaje, a otros referentes, experiencias, y puntos de vista, incluyendo el contacto con otros docentes, con otros agentes educativos y profesionales de la educación, con los alumnos, con los padres de familia y la ciudadanía, con el Estado.

10. La "reforma tradicional" ha mostrado su fracaso. Tras varias décadas de reformas educativas, la escuela tradicional -las creencias, relaciones y prácticas que la sostienen- sigue fundamentalmente en pie, igual que los problemas asociados a ésta. Se trata, entonces, no sólo de pensar y trabajar en la construcción de nuevos modelos educativos sino de una nueva mentalidad para pensar y hacer política educativa para el cambio educativo. El verdadero cambio educativo no puede hacerse unilateralmente desde arriba, ni exclusivamente a través de normas, ni solamente desde la política educativa y desde el sistema escolar; implica visión y estrategia holística, métodos democráticos y consensuales, diálogo social y aprendizaje permanente. Algunos elementos de esta perspectiva incluyen:

- políticas trans- y multi-sectoriales: la educación -las oportunidades y calidades de los aprendizajes, e incluso las propias condiciones de educabilidad- está estrechamente

relacionada con la sociedad, la política, la economía. La educación no puede, por sí sola, modificar las estructuras sociales y las condiciones de inequidad que genera y reproduce el sistema social. Por otra parte, los sentidos sobre lo educativo (sobre la educación, la enseñanza, el aprendizaje, el conocimiento, el rol docente, la buena escuela, el buen docente, el buen alumno, etc.) se construyen, refuerzan o renuevan no sólo dentro sino fuera del sistema escolar, en otros sistemas educativos y espacios de aprendizaje tales como la familia, los medios de comunicación, las bibliotecas, los organismos y espacios de educación no-formal, etc.;

- oferta y demanda: los cambios en la oferta educativa (factores internos al sistema escolar) requieren acompañarse de un trabajo con la demanda educativa, fundamentalmente alumnos y padres de familia, quienes pueden ser obstáculos o aliados para el cambio. Serán obstáculo si se los excluye y no se trabaja con ellos, si no son debidamente informados, si no participan plenamente y comprenden el sentido de los cambios propuestos. Fortalecer la demanda educativa, los niveles educativos, culturales y de participación de los padres de familia y la comunidad, es esencial para mejorar la calidad de la educación, particularmente entre los pobres, quienes reciben y tienden a aceptar resignadamente una educación de mala calidad;
- intervenciones sistémicas y estrategias de cambio: la experiencia indica que pequeños o grandes cambios en una o más dimensiones del sistema, sin atender al conjunto, termina no cambiando nada. Cambio sistémico no quiere decir cambiar todo al mismo tiempo, sino diseñar una estrategia de cambio que anticipe y visualice el conjunto, incluyendo no sólo la propuesta sino su implementación, avance de manera armoniosa e integrada, sin generar shocks en el sistema, y contemple la necesidad de modificarse en la marcha a partir del aprendizaje logrado a lo largo del propio proceso de cambio, en diálogo permanente con la realidad y con los actores de dicho proceso;
- cambio cultural: el cambio educativo es fundamentalmente cambio cultural, un cambio de mentalidad sobre lo educativo en sentido amplio. La vieja mentalidad, a la vez forjadora y forjada por el viejo modelo escolar, está enraizada no únicamente dentro del sistema escolar y entre los docentes, sino entre los padres de familia, en toda la sociedad y entre los propios reformadores;
- largo plazo: tratándose de un cambio cultural, estamos frente a un horizonte temporal que no tiene, estrictamente, plazo, y que hace pensar en la necesidad de una línea de acción sostenida en el tiempo, en constante movimiento, avance y rectificación. No cabe pues seguir pensando en la *reforma* como una acción puntual; se trata de instalar dinámicas permanentes de cambio dentro del sistema, tanto a nivel macro como micro, y de dispositivos que permitan "ver" avances y resultados tangibles, así como problemas y señales de alerta, a lo largo del camino;
- diseño, viabilidad y ejecución: los problemas usualmente considerados de "ejecución" pueden ser más bien, y principalmente, problemas de diseño y formulación de la política educativa. La ejecución no es un momento posterior; las condiciones de receptividad, viabilidad y eficacia de la política educativa son parte constitutiva de cualquier propuesta de intervención sobre la realidad. Más aún: la calidad y validez de una propuesta de cambio educativo se muestra en la ejecución, no en la propuesta misma. Esto supone un diagnóstico cabal acerca de los puntos de partida y la realidad en la cual pretende insertarse, el reconocimiento de la complejidad y los tiempos del cambio, la empatía y la capacidad para entablar un diálogo productivo con la sociedad, y con los docentes en particular.

11. La educación es responsabilidad y tarea de todos; en ella intervienen múltiples actores, con intereses, saberes, representaciones y expectativas diversos y contradictorios acerca de lo educativo. Puesto que el cambio educativo depende de todos ellos y de su voluntad para cambiar, éste sólo es posible a través de la concertación. *"La concertación educativa supone reconocer al otro y negociar formas de trabajo común. La concertación no elimina el conflicto, ni las tensiones, ni las diferencias. No significa uniformidad [...] La concertación crea un mecanismo a través del cual esos conflictos y tensiones son resueltos mediante el diálogo y los acuerdos para la acción. Pero, además de resguardar la esfera de la política, la concertación resguarda también la posibilidad de introducir el largo plazo y los intereses generales en la definición de las estrategias educativas"* (Tedesco, 1995:185).

Reformadores/Estado y docentes/organizaciones docentes son dos actores claves de dicha concertación, dada su centralidad en la educación y el cambio educativo, la polarización histórica de sus posiciones, y los niveles de enfrentamiento y conflicto a los que ha llegado dicha polarización. Sin una concertación activa de estos dos actores, no sólo está hipotecada la posibilidad del cambio educativo sino que está en juego la supervivencia y la gobernabilidad misma del sistema educativo.

Cuatro atributos se identifican como necesarios a desarrollar en el seno de las organizaciones docentes en relación con las políticas educativas, las cuales operarían como facilitadores para la democratización y el mejoramiento cualitativo de la educación (Núñez, 1990):

- autonomía: del Estado, pero también de los partidos políticos y la Iglesia, a fin de tener condiciones para expresarse con libertad, defender los intereses de sus asociados y una educación pública de calidad;
- capacidad crítica: (lo que incluye la capacidad autocrítica) a fin de tomar distancia y mirar objetivamente los problemas y buscar las estrategias más adecuadas en cada caso;
- responsabilidad social: no sólo hacia los intereses específicos sino hacia intereses más amplios (el interés de los sectores populares, el interés nacional, etc.); y
- capacidad de concertación: abandono de los enfoques de enfrentamiento y cultivo del diálogo y la voluntad para buscar puntos en común y acuerdos básicos.

Estos atributos son válidos también para los Estados/gobiernos y los organismos internacionales involucrados en la política educativa.

Es indispensable asimismo abrir el campo a la concertación con los otros actores, entre otros precisamente a fin de contribuir a despolarizar la relación Estado/docentes.

En este sentido, es posible pensar en sujetos/instancias cuya función específica sea facilitar el diálogo, la articulación y la alianza entre los distintos actores, tanto a nivel macro (nacional e internacional) como a nivel micro (la escuela y sus vínculos con la sociedad local). Dicha función debería ser legitimada (perfil, formación, remuneración, etc.), en cada sociedad nacional así como a nivel internacional, como una función necesaria para el funcionamiento del sistema educativo y el desarrollo de la política educativa sobre una base democrática y concertada.

12. Los organismos internacionales constituyen un actor peculiar, con creciente visibilidad en el escenario educativo a nivel internacional y nacional, y con creciente peso en el diseño, financiamiento y asesoría de la política, la investigación y el cambio educativo. La construcción de un modelo educativo como el descrito en los puntos anteriores, y de un nuevo modelo de

diseño y gestión de la política educativa coherente con dicho modelo, implica revisar críticamente y desarrollar también un nuevo modelo de cooperación internacional.

13. La cooperación y la solidaridad entre países emerge, finalmente, como un movimiento necesario para hacer frente a algunas de las tareas planteadas, a escalas que van más allá de los límites nacionales. No sólo como respuesta a problemáticas similares o a fin de aprovechar el intercambio entre realidades distintas, sino como posibilidad de (re)construir un pensamiento pedagógico latinoamericano e iberoamericano, enraizado en las realidades de estos países. Los países andinos, los países del Mercosur o los países que forman parte del Convenio "Andrés Bello" -Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, España, Panamá, Perú y Venezuela- constituyen conglomerados que se prestan, tanto por su afinidad como por su diversidad, a esta posibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ABICALIL, C.A.; Moreira de Lima, E. 1993. Ley de Directrices y Bases (LDB): Ganancias y pérdidas, una primera evaluación, en: *Línea*, N° 15. Montevideo: CMOPE.
- ACAO EDUCATIVA/Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo. 1996. *Coloquio sobre a política de formação de profissionais da educação no Estado de Sao Paulo*, Serie Debates, N° 5. Sao Paulo: Ação Educativa/PUCI.
- AGUERRONDO, I. 1992. La innovación educativa en América Latina: balance de cuatro décadas, en: *Perspectivas*, Vol. XXII, N° 83. París. UNESCO.
- AGUERRONDO, I. 1998a. *La escuela como organización inteligente*. Buenos Aires: Troquel.
- AGUERRONDO, I. 1998b. América Latina y el desafío del tercer milenio: Educación de mejor calidad con menores costos, *Documentos del PREAL*, N° 10. Santiago: PREAL.
- AGUILAR SOTO, J.F. 1994. Las innovaciones educativas en Colombia: obstáculos en su desarrollo, en: *Encuentro Nacional de Innovaciones Educativas*. Bogotá: CEPECS.
- AGUILAR SOTO, J.F. 1998. *De viajes, viajeros y laberintos. Innovaciones educativas y culturas contemporáneas*. Bogotá: INNOVE-Fundación CEPECS/IDEP.
- ALDANA, E.; Caballero, P. (comp.) 1997. *La reforma educativa en Colombia: desafíos y perspectivas*. Bogotá: PREAL/SER.
- ANAYA, A. 1996. "Bolivia: La reforma educativa", en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 23. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- ANDRADE, R. 1993. Sobre la calidad de la educación (tomado de *Palabra de Maestro*, Derrama Magisterial, Lima), en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- ANGIONE, A.M. et. al. 1987. *Dos décadas de la historia de la escuela uruguaya: El testimonio de los protagonistas*. Montevideo: Edición de la Revista de la Educación del Pueblo.
- ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação). 1998. *Experiencias innovadoras/exitosas em administração da educação nas regiões brasileiras. Relatório final da pesquisa*, . Serie Estudos e Pesquisas N° 5. Brasília: ANPAE
- ARGENTINA-MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. 1996. *Zona Educativa*, Año 1, N° 1. Comienza la Transformación. Buenos Aires.
- ARGENTINA-MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION. 1999. *Zona Educativa*, Año 4, N° 33. El protagonismo del docente. Buenos Aires.
- ARNOVE, R. F. 1997. Neoliberal Education Policies in Latin America: Arguments in Favor and Against, in: C.A. Torres; A. Puiggrós (eds.), *Latin American Education: Comparative Perspectives*, Boulder: Westview Press, 1997.
- ASSAEL, J. 1999. Participación formal en Chile (entrevista), en: *Novedades Educativas*, N° 102. Buenos Aires.
- ASSAËL, J.; Edwards, V.; López, G.; Adduard, A. 1989. *Alumnos, padres y maestros: la representación de la escuela*. Santiago: PIIE, Colección Etnográfica N° 3.
- BANCO MUNDIAL. 1996. *Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial*. Washington.
- BARTH, R. 1990. *Improving Schools from Within*. San Francisco: Jossey-Bass.
- BEARE, H.; Slaughter, R. 1993. *Education for the Twenty-First Century*. London/New York: Routledge.
- BELLEI, C.; Pérez, L.M. (eds.) 1999. *La renovación de la profesión docente*, Ciclo Debates Desafíos de la Política Educacional. Santiago: UNICEF Argentina, Chile y Uruguay.
- BERNSTEIN, B. 1988. *Clases, código y control. Hacia una teoría de las transmisiones educativas*. Vol. II. Madrid: Akal Universitaria.
- BLANCO, R. 1998. Estado del arte sobre las innovaciones educativas en América Latina. Santiago: UNESCO-OREALC (mimeo).
- BRASIL-SECRETARÍA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. 1996. *Projeto de Educação Continuada 1996-1998*. São Paulo.

- BRASLAVSKY, C.; Cosse, G. 1996. *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Documentos del PREAL, N° 5. Santiago: PREAL.
- BURKE, A. 1996. Professionalism: Its Relevance For Teachers and Teacher Educators in Developing Countries, *Prospects*, N° 99. Geneva: UNESCO.
- CANDRAY, A. 1999. Reforma y acuerdos de paz en El Salvador (entrevista), en: *Novedades Educativas*, N° 102. Buenos Aires.
- CARDELLI, J. 1999. Una reflexión sobre el trabajador de la educación, en: *Boletín*, N° 3, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO.
- CASANOVA, R. 1998. El sindicalismo educativo hoy día. Exploraciones desde la perspectiva venezolana, en: *Boletín*, N° 2, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO.
- CEA (Confederación de Educadores Americanos). 1999. Declaración de la CEA. Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, Río de Janeiro, junio 26, 1999.
- CEPAL/UNESCO. 1992. *Educación y Conocimiento: Ejes de la Transformación Productiva con Equidad*. Santiago.
- CMOPE (Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza). 1991. Reunión del Comité Ejecutivo de la Asamblea Extraordinaria de la Agrupación Regional de CMOPE en América Latina (Montreal, 16-19 Mayo, 1991), *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- CNTE (Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación). 1993. Nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación en Brasil: Ganancias y pérdidas, una primera evaluación, en: *Línea*, N° 15. Montevideo: CMOPE.
- CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina)-Escuela de Capacitación Pedagógica y Sindical "Marina Vilte". 1997. *Canto Maestro*, N° 10 (Congreso Educativo Nacional: Conclusiones). Buenos Aires.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G. 1997. *Primer Congreso Nacional de Educación* (Santiago, Octubre de 1997). *Informe Final*. Santiago.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE. 1998. Declaración pública, enero 1998.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G. 1999a. Hacia un Movimiento Pedagógico Nacional, *Docencia*, Año 3, N° 7. Santiago.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G. 1999b. La educación requiere el protagonismo de los profesores, *El nuevo educador*, Año 4, Santiago.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G. 1999c. Hojas de la discordia, en: *El nuevo educador*, Año 4, Santiago.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G. 1999d. Propuesta Educacional del Magisterio, *Docencia*, Año 3, N° 8, Santiago.
- COLL, C.; Porlán, R. 1998. Alcance y perspectivas de una reforma educativa: La experiencia española, en: *Investigación en la escuela*. Barcelona.
- COLOMBIA-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. 1996. *Plan Nacional de Educación 1996-2005: Educación para la democracia, el desarrollo, la equidad y la convivencia*. Bogotá.
- COLOMBIA-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL/UNICEF. 1996. *Sondeo Nacional de Experiencias Significativas: Guía de recuperación*. Bogotá.
- COLOMBIA, ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA/IDEP. 1997. *Innovaciones y textos. Experiencias de maestros y maestras*. Bogotá.
- COLOMBIA-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL/UNICEF. 1998. *Aproximación a la realidad educativa del país: Experiencias significativas*. Bogotá.
- COLPROSUMAH (Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño). 1991a. El Plan del Gobierno en Educación: Un atentado al pueblo y la educación, en: *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.

- COLPROSUMAH (Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño). 1991b. Proyecto 'Escuelas del Futuro', en: *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- COLPROSUMAH (Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño). 1993. 30 años de lucha del COLPROSUMAH, en: *Línea*, N° 15. Montevideo: CMOPE.
- CONVENIO ANDRES BELLO/MINISTERIO DE EDUCACION DE CHILE/PIIE. 1996. *Encuentro de Investigadores e Innovadores en Educación*. Santiago.
- CONVENIO ANDRES BELLO/MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL/COLCIENCIAS. 1996. *Encuentro de Innovadores e Investigadores en Educación*. Bogotá.
- CONVENIO ANDRES BELLO. 1996. *III Encuentro de Innovadores e Investigadores en Educación* (Lecto-escritura, Ciencias, Matemáticas, Educación-trabajo). Lima.
- CONVENIO ANDRES BELLO. 1997. *V Encuentro de Innovadores e Investigadores en Educación* (Proyectos interculturales bilingües, Sistematización curricular, Métodos constructivista-experiencial, descriptivo-estadístico). Quito.
- CONVENIO ANDRES BELLO. 1998. *VI Encuentro de Innovadores e Investigadores en Educación* (Desarrollo del lenguaje, Integración curricular, Evaluación y uso de materiales). Caracas.
- CORAGGIO, J. L. 1995. *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires: Aique.
- CORAGGIO, J.L. 1998. Investigación educativa y decisión política: El caso del Banco Mundial en América Latina, en: *Perfiles educativos*, Vol. XX, N° 79-80. México: Centro de Estudios sobre la Universidad/UNAM.
- CORAGGIO, J.L. 1999. ¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?, en: *Nueva Sociedad*, N° 164. Caracas.
- CORAGGIO, J.L.; Torres, R.M. 1997. *La educación según el Banco Mundial: Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CEM.
- COX, C.; Avalos, B. 1999. Educational policies, change programmes and international co-operation: the case of Chile, in: King, K.; Buchert, L. (eds.) *Changing international aid to education: Global patterns and national contexts*. Paris: UNESCO/NORRAG.
- COX, C.; Gysling, J. 1990. *La formación del profesorado en Chile (1824-1987)*. Santiago: CIDE.
- CROS, F.; Adamczewski, G. 1996. *L'Innovation en éducation et en formation*. Bruxelles/Paris: De Boeck Université/ Institut National de Recherche Pédagogique (INRP).
- CHIAPPE, C. 1998. El impacto de la descentralización sobre la calidad del servicio escolar, en: *Educación y ciudad*, N°5. Bogotá: IDEP.
- CHILE-MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 1998. *Reforma en marcha: Buena educación para todos*. Santiago.
- CHILE-MINISTERIO DE EDUCACION/DIVISION DE EDUCACION SUPERIOR. 1999. *Profesores para el siglo XXI. Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes*. Santiago.
- DAVIS, B.; West-Burnham, J. 1997. *Reengineering & Total Quality in Schools. How To Reform and Restructure Your School to Meet the Challenge of the Future*. London: Pitman Publishing.
- DE IBARROLA, M.; Silva, G.; Castelán, A. 1997. *¿Quiénes son nuestros profesores? Análisis del magisterio de educación primaria en el Distrito Federal*. México: Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano.
- DELORS, J. et al. 1996. *La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional Sobre la Educación para el Siglo XXI*. Madrid: Santillana-Ediciones UNESCO.
- DIALOGO INTERAMERICANO/CINDE. 1998. *El futuro está en juego: Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica*. Washington-Santiago: PREAL.

- DICKEL, A. 1996. O esforço coletivo de reapropriação do trabalho docente na trajetória de um grupo de professoras municipais de periferia: um projeto em construção. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP.
- ECUADOR-MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA, Departamento de Planeamiento Integral de la Educación. 1964. *Plan Ecuatoriano de Educación: Reforma del Sistema Educativo Nacional*. Quito: Talleres Gráficos de Educación.
- ECUADOR-MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA/Unidad Coordinadora de Programas. 1999. *Redes Amigas: Calidad en la educación rural*. Quito: UCP-MEC/BID (dossier)
- EDWARDS, V. 1991. *El concepto de calidad de la educación*, Colección Educación N° 2. Quito: Instituto FRONESIS.
- EDWARDS, V.; Osorio, J. (org.). 1995. *La construcción de las políticas educativas en América Latina: Educación para la democracia y la modernidad crítica en Bolivia, Chile, México y el Perú*. Santiago-Lima: CEAAL/TAREA.
- ELICHIRY, N. 1998. Sistematización de proyectos educativos innovadores financiados por la Fundación Kellogg en Argentina. Buenos Aires: Fundación W.K. Kellogg (mimeo).
- ESPINOLA, V. 1991. *Descentralización del sistema escolar en Chile*. Santiago:CIDE.
- ESPINOLA, V. (ed.). 1994. *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados: Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*. Santiago: CIDE.
- EZPELETA, J. 1996. Reforma educativa y prácticas escolares, en: *Avance y Perspectiva*, N° 15. México: CINVESTAV.
- EZPELETA, J.; Furlán, A. (comp.). 1992. *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- EZPELETA, J.; Weiss, E. (coord.). 1994. *Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Evaluación Cualitativa de Impacto, Informe Final*. México: DIE.
- FECODE (Federación Colombiana de Educadores). 1991. Propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente, en: *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- FECODE. 1993. La calidad de la educación, en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- FECODE. 1995. Memorias del Segundo Congreso Pedagógico Nacional, *Educación y Cultura*, N° 36-37. Bogotá.
- FECODE. 1998. Jornada escolar: un debate a tiempo, *Educación y Cultura*, N° 46. Bogotá.
- FECODE. 1999. La educación para el siglo XXI, *Educación y Cultura*, N° 50, Bogotá.
- FELDFEBER, M.; Narodowski, M.; Wolovelsky, E. 1999. El modelo educativo de la reforma argentina: Consecuencias y perspectivas de un proceso en tensión (mesa redonda), en: *Novedades Educativas*, N° 102. Buenos Aires.
- FISKE, E. B. 1991. *Smart Schools, Smart Kids. Why do some schools work?*. Nueva York: Simon & Schuster.
- FORO EDUCATIVO. 1994. *Protagonistas de la educación rural y urbana en el Perú*, Diálogos Educativos, Materiales de Trabajo. Lima.
- FORO EDUCATIVO. 1996. *Agenda Educativa N° 1* (Articulación Inicial-Primaria en debate), Segunda época. Lima.
- FORO EDUCATIVO. 1999. *Educación y desarrollo humano. Voces para un consenso*. Lima.
- FUENLABRADA, I.; Taboada, E. 1992. "Curriculum and educational research: Innovation proposed for basic education", en: *Prospects*, Vol. XXII, N° 1. París: UNESCO.
- FULCAR, R. 1999. Reforma educativa y cultura democrática en América Latina: el caso dominicano, en: *Boletín*, N° 3, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO.
- FULLAN, M. 1993. *Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform*. London: The Falmer Press.
- FUM-TEP (Federación Uruguaya del Magisterio-Trabajadores de Educación Primaria). 1994. Cómo hablar dos horas seguidas sin tener nada que decir, *Quehacer Educativo*, N° 14. Montevideo.

- FUM-TEP. 1995. La escuela pública en debate, Separata de *Quehacer Educativo*, N° 18. Montevideo.
- FUM-TEP. 1999. La escuela pública en la agenda electoral, Separata de *Quehacer Educativo*, N° 37. Montevideo.
- FUNDACIÓN SNTE PARA LA CULTURA DEL MAESTRO MEXICANO. 1993. *¿Hacia dónde va la educación pública?* Memoria del Seminario de Análisis de Política Educativa Nacional, Tomos I y II. México: Fundación SNTE.
- GAIRÏN SALLÄN, J. 1995. De la escuela del Estado a la escuela de la comunidad, en: *Básica*, N° 5. México: Fundación SNTE.
- GAJARDO, M; de Andraca, A.M. 1997. La educación en la Cumbre de las Américas, en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 44. Santiago: UNESCO-OREALC.
- GALLARDO GÓMEZ, C. 1997. Apuntes en torno al XXV Aniversario del SUTEP, en: *Autoeducación*, N° 53. Lima: IPP.
- GANTIVA, J. 1999a. El fracaso neoliberal de las políticas educativas, en: *Educación y Cultura*, N° 48. Bogotá: FECODE.
- GANTIVA, J. 1999b. La reconstrucción del Movimiento Pedagógico: La nueva época y la resignificación de la pedagogía, en: *Educación y Cultura*, N° 50, Bogotá: FECODE.
- GARCIA HUIDOBRO, J.E. (ed.). 1999. *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- GARCIA HUIDOBRO, J.E.; Cox, C. 1999. La reforma educacional chilena 1990-1998: Visión de conjunto, en: *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- GASPERINI, L. 1999. The Cuban Education system: lessons and dilemmas. *LCSHD Paper Series* N° 48. Washington: World Bank, Latin American and the Caribbean Regional Office.
- GIMENO SACRISTAN, J. 1992. Investigación e innovación sobre la gestión pedagógica de los equipos de profesores, en: *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- GIMENO SACRISTAN, J. 1996. *Docencia y cultura escolar. Reformas y modelo educativo*. Buenos Aires: IDEAS.
- GIMENO SACRISTAN, J. 1998. Reformas educativas y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española, en: M. Jorge Warde (org.), *Novas Políticas Educacionais: Críticas e Perspectivas*, (II Seminário Internacional, Sao Paulo, 2-4 Septiembre 1996). Sao Paulo: Pontificia Universidade Católica.
- GOLBERT, C.; Avila, I.; Xavier, M.L. 1993. Calendario Rotativo: Consecuencias administrativas, pedagógicas y pesicopedagógicas, en: *Línea*, N° 18. Montevideo: IE.
- GUSSO, D.A. 1996a. "Innovaciones educacionales: de la reflexión a la acción", en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 24. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- GUSSO, D.A. 1996b. "Brasil: Centro de Referencias sobre Innovaciones y Experiencias Educativas: El Proyecto CRIE", en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 24. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- HANSEN, I. 1999. Reseña del libro editado por K. King y L. Buchert (*Changing International Aid to Education: Global Patterns and National Contexts*. Paris: UNESCO/NORRAG, 1999), en: *ADEA Newsletter*, Vol. 11, N° 3 (Julio-Septiembre), Paris.
- HALLAK, J. 1996. *Financiar el sector educación: negociar con los organismos de cooperación*, Contribuciones del IYPE, N° 19. Paris: IYPE-UNESCO.
- HAMMOND, J.L. 1997. Popular Education and the Reconstruction of El Salvador, en: C.A. Torres; A. Puiggrós (eds.), *Latin American Education: Comparative Perspectives*. Boulder: Westview Press.
- HARGREAVES, A. 1996. *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*. Madrid: Morata.

- HARGREAVES, A. 1998. The emotional politics of teaching and teacher development: with implications for educational leadership, *Leadership in Education*, Vol. 1, N° 4.
- HARGREAVES, A. 1999. Professionals and parents: A social movement for educational change?. Toronto: OISE.
- HARGREAVES, D.H.; Hopkins, D. 1991. *The Empowered School. The Management and Practice of Development Planning*. London: Cassell.
- HELPER, G. 1992. Educadores Populares en el gobierno, *La Piragua*, N° 4. Santiago: CEAAL.
- HEPP, P.; Rehbein, L. 1996. "Proyecto Enlaces: El docente y las nuevas tecnologías de comunicación", en: *Nuevas formas de enseñar y aprender*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- HERNANDEZ DE ROMERO, M. 1998. "Génesis de un proyecto educativo", en: *Liber*, N° 2 (Mayo). Caracas: Red Latinoamericana de Alfabetización-Venezuela.
- HERRERA, M.; López, M. 1996. "Venezuela: los Proyectos de Plantel", en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 23. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- HIDALGO, L. 1997. Proyectos Educativos Institucionales: Aprendiendo en el camino, *Revista TAREA*, N° 39. Lima.
- HOPKINS, D. 1992. School Improvement in an era of change, in: P. Ribbins; E. Whale (eds.), *Improving Education: The Issue is Quality*. London: Casell.
- HUBERMAN, N.; Miles, M. 1990. *Innovation Up Close*. New York: Plenum.
- INBAR, D.E. 1996. *Planning for Innovation in Education*, *Fundamentals of Educational Planning*, N° 53. Paris: IIEP-UNESCO.
- HUSAIN, S. 1993. Discurso del Sr. Shahid Husain, Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe en la sesión inaugural de PROMEDLAC V, Santiago, junio de 1993. Santiago: UNESCO-OREALC.
- JARA, C.; Concha, C.; Miranda, M.; Baza, J. 1999. Jornada escolar completa, en: *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- KING, K.; Buchert, L. 1999. *Changing International Aid to Education: Global Patterns and National Contexts*. Paris: UNESCO/NORRAG.
- KRAWCZYK, N. 1993. A utopia da participação: A posição dos movimentos docentes na formulação da política educativa na Argentina. UNICAMP, Campinas, Brasil. (Tesis de Doctorado).
- LEMAITRE, M.J. 1999. El paso desde *mejoramiento a reforma*: Educación media en Chile 1991-2001, en: *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- LERNER, D. 1993. *Capacitación en servicio y cambio en la propuesta didáctica vigente*. Ponencia presentada en el Encuentro de Especialistas auspiciado por el CERLAL. Bogotá.
- LEVIN, H. M.; Lockheed, M. (eds.). 1993. *Effective Schools in Developing Countries*. Washington: The Falmer Press.
- LOCKHEED, M.; Verspoor, A. 1990. *El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: Examen de las opciones de política*. Washington: Banco Mundial.
- LOYO, A. (coord.). 1997. *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: UNAM-Plaza y Valdez.
- LOYO, A. 1999. El sindicalismo magisterial en México, en: *Boletín*, N° 3, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO.
- LUGO, M.T.; Tadei, P. 1995. Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI, en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 21. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- MACHADO PINHEIRO, A.L. 1997. Interview with Ana Luíza Machado Pinheiro, *Education News*, N° 17-18. New York: UNICEF.
- MAFFEI, M. 1996. Se está configurando el mapa de la desigualdad (entrevista), en: *La educación en nuestras manos*, N° 38. Buenos Aires: SUTIBA-CTERA-CTA.

- MACHIN, F. 1999. Entre el discurso y la realidad: La actualización docente hoy, en: *Quehacer Educativo*, N° 37. Montevideo:FUM-TEP.
- MARCHESI, A. 1990. Profesores, centros docentes y calidad de la educación, en: *Cuadernos de Pedagogía*, N° 184. Barcelona.
- MARCHESI, A.; Martín, E. 1998. *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. Madrid: Alianza.
- MARTINEZ, D.; Cohen, J.; Valles, I. 1995. *Encuesta Nacional de CTERA: Condiciones de trabajo y de salud de los docentes en Argentina*. Buenos Aires: CTERA.
- MARRERO, A. 1999. Apuntes sobre la descentralización educativa: El caso colombiano, en: *Quehacer Educativo*, N° 37 (La escuela pública en la agenda electoral). Montevideo:FUM-TEP.
- MCGINN, N.; Reimers, F.; Loera, A.; Soto, M. del C.; López, S. 1992. *Repitencia en la Escuela Primaria: Un Estudio de la Escuela Rural en Honduras*, Basic Research and Implementation in Developing Education Systems (BRIDGES). Cambridge: Harvard Institute for International Development/ Bureau for Science and Technology/USAID.
- MCMEEKIN, R. 1996. *Coordinación para la asistencia externa para la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO/UNICEF.
- MENDO, J.V. 1993. Reflexionando la calidad de la educación (tomado de *Jornada Pedagógica*, IPP, Lima), en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- MEXICO-SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA/CONAFE. 1996. *Memoria del Encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas en el Medio Rural*. México.
- MEXICO-SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA/CONAFE. 1999. *Educación intercultural: Una propuesta para población infantil migrante*. México.
- MILESI, C.; Jara, C. 1998. Jornada Escolar Completa 1997-1998: Aprovechar lo que tenemos para lograr lo que queremos. Santiago: MINEDUC.
- MPU (Magisterio Panameño Unido). 1993. Educadores de Panamá luchan por salario digno, en: *Línea*, N° 15. Montevideo: CMOPE.
- NASSIF, R.; Rama, G.; Tedesco, J.C. 1984. *El sistema educativo en América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz - UNESCO/CEPAL/PNUD.
- NIÑO, J. 1998. *Reforma educativa y proyecto educativo nacional*. Informe al Congreso Nacional 1994-1998. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- NUÑEZ, I. 1990. *Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación. Estado del arte*. Santiago: UNESCO-OREALC/REDUC.
- NUÑEZ, I. 1995. El caso chileno, en: J. Osorio; V. Edwards (org.), *La construcción de las políticas educativas en América Latina: educación para la democracia y la modernidad crítica en Bolivia, Chile, México y Perú*. Santiago: CEAAL/TAREA.
- NUÑEZ, I. 1996. Chile: Una experiencia de regulación legal del trabajo docente: del régimen funcionario a la profesionalización. Santiago (mimeo).
- NUÑEZ, I. 1999. Profesionalización docente: políticas hacia el magisterio, en: *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- NUÑEZ, I.; Vera, R. 1988. *Organizaciones de docentes, políticas educativas y perfeccionamiento*. Santiago: PIIE.
- OCAMPO, J.F. 1999. La educación pública colombiana: 1950-2000, en: *Educación y Cultura*, N° 50, Bogotá: FECODE.
- ODDEN, A.R.; Conley, S. 1994. Reestructurando los sistemas de compensación de maestros, en: *Básica*, N° 2. Fundación SNTE: México.
- OIE-UNESCO/UNICEF. 1996. *La repetición en la enseñanza primaria. Una perspectiva global*. Geneva: UNESCO-OIE/UNICEF.
- OSBORNE, D.; Gaebler, T. 1994. *Un nuevo modelo de gobierno: Cómo transforma el espíritu empresarial el sector público*. México: Gernika.

- OTEP (Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay). 1993. Privatización y defensa del servicio público de la educación y Acuerdo entre el Ministerio de Educación y Culto y el Gremio Docente, en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- PARRA, R.; Castañeda, E.; Camargo, M.; Tedesco, J.C. 1997. *Proyecto Génesis: Innovación escolar y cambio social*, Tomos I y II. Bogotá: Fundación FES-COLCIENCIAS.
- PAVEZ, J. 1999. La Reforma Curricular en la Enseñanza Media bajo la lupa del Colegio de Profesores, en: *Revista de Pedagogía*, N° 409. Santiago: FIDE.
- PAVIA, V. 1991. Vos y yo somos nosotros, en: *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- PERALVA, A.T. 1992. Reinventando a escola: A luta dos professores públicos do Estado de Sao Paulo na transformação democrática. Tesis de Livre-Docencia. Facultad de Educación de la Universidad de Sao Paulo (mimeo).
- PERU-MINISTERIO DE EDUCACION/División de Recursos Humanos del Banco Mundial. 1994. *Perú: Calidad, eficiencia, equidad. Los desafíos de la educación primaria*. Lima.
- PERU-MINISTERIO DE EDUCACION/PROFORMA-GTZ. 1998. *Formación Magisterial* (Especial Forum Internacional de Formación Docente), N° 6. Lima.
- PEZO, C.; Ballón, E.; Peirano, L. 1981. *El magisterio y sus luchas 1885-1978*. Lima: DESCO.
- PIMENTEL, J. 1998. Reflexiones y perspectivas sobre la educación dominicana, en: *Perspectivas de la educación en América Latina y República Dominicana*. Santo Domingo: PREAL/FLACSO República Dominicana.
- PINCETTI, J. 1995. Revistas de sindicatos docentes: temas y protagonismo del maestro, en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 36. Santiago: UNESCO-OREALC.
- POPKEWITZ, T.S. (comp.) 1994. *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía. Crítica comparada de las reformas de la formación del profesorado*. Barcelona: Pomares.
- POPKEWITZ, T.S. 1997. *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata, 2ª. ed.
- POZNER, P. 1995. *El directivo como gestor de los aprendizajes escolares*. Buenos Aires: Aique.
- PRATS DE PEREZ, Y.; Fiallo, J.A.; Mercedes, A.; Vincent, M. 1998. Reflexiones sobre políticas educativas, *Diálogos Educativos* N° 1. Santo Domingo: PREAL/FLACSO República Dominicana.
- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina). 1999. Autogestión escolar: Aumento de la cobertura educacional en zonas rurales pobres, Serie Mejores Prácticas, N° 2. Santiago: PREAL.
- PURYEAR, J. (ed.). 1996. *Socios para el progreso: La educación y el sector privado en América Latina y el Caribe*. Washington: Sociedad de las Américas, Inc., Chairman's International Advisory Council/Consejo Empresario de América Latina.
- PURYEAR, J. 1997. Education in Latin America: Problems and Challenges, *PREAL Occasional Paper Series*, N° 7. Washington-Santiago: PREAL/Interamerican Dialogue/CINDE.
- QUINECHE MEZA, D. 1993. La descentralización de la educación en el Perú (tomado de *Jornada Pedagógica*, IPP, Lima), en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- REPUBLICA DOMINICANA-SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACION Y CULTURA. 1998. Sistema nacional de formación y desarrollo del personal directivo, docente, técnico y administrativo del sector educativo dominicano. Santo Domingo.
- RAMA, G. 1997. ¿Cuáles son los problemas de un Ministerio de Educación?, en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 44. Santiago: UNESCO-OREALC.
- RIVERO, J. 1999. *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización*. TAREA/Ayuda en Acción: Lima.
- ROBALINO, M. 1999. La descentralización educativa: más allá de las intenciones, en: *Tiempo de Educar*, N° 13. Quito: CENAISE.
- ROBALINO, M.; Isch, E. 1992. *Mujeres invisibles*, Un estudio del sexismo en la docencia y en los textos escolares. Quito: DINAMU/CENAISE/UNICEF.

- RODRIGUEZ, A.; Suárez, H.; Gantiva, J.; Arcila, G.; Martínez, A. 1994. *Ley General de Educación: Alcances y perspectivas*. Bogotá: Tercer Milenio/Fundación Social.
- RODRIGUEZ, A.; Toro, G. 1991. Por una reforma democrática de la educación, en: *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- ROSENZVAIG, A.; Gerber, E. (comp.) 1998. *Sindicatos y nuevas formas de participación ciudadana*. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- SHAEFFER, S. (ed.). 1992. *Collaborating for Educational Change: The Role of Teachers, Parents and the Community in School Improvement*. Paris: IIEP-UNESCO.
- SCHIEFELBEIN, E. 1995. La reforma educativa en América Latina: un programa de acción, en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 37. Santiago: UNESCO-OREALC.
- SCHIEFELBEIN, E.; Tedesco, J.C. 1995. *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: Santillana.
- SCHON, D. 1992. *La formación de profesionales reflexivos*, Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones. Madrid: Paidós/MEC.
- SCHMELKES, S. 1997. The Problems of the Decentralization of Education: A View from Mexico, in: C.A. Torres; A. Puiggrós (eds.), *Latin American Education: Comparative Perspectives*. Boulder: Westview Press.
- SCHMELKES, S. 1999. Posibilidades y limitaciones de las pruebas de evaluación: Diversos métodos para el seguimiento de los aprendizajes (entrevista), en: *Novedades Educativas*, N° 102. Buenos Aires.
- SELIGMAN, C.; Avila, I.; Xavier, Ma. L. 1993. Calendario Rotativo: Consecuencias administrativas, pedagógicas y psicopedagógicas, Informe de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, Facultad de Educación, en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de México). 1994. *10 propuestas para asegurar la calidad de la educación pública*. México.
- STREET, S. 1998. El sindicalismo docente en México: ¿fuerza institucional o sujeto social?, en: *Boletín*, N° 2, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL/FLACSO.
- STROMQUIST, N.; Basile, M. (ed.). 1999. *Politics of Educational Innovations in Developing Countries. An Analysis of Knowledge and Power*. New York-London: Falmer Press.
- SUTEBA (Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires)-CTERA. 1996. Contenidos transversales y temas que nos atraviesan, *La educación en nuestras manos*, N° 39. Buenos Aires.
- SUTEBA-CTERA. 1997a. Usted preguntará por qué ayunamos, *La educación en nuestras manos*, N° 46. Buenos Aires.
- SUTEBA-CTERA. 1997b. Hablan docentes de media: Hoy es difícil dar clase, *La educación en nuestras manos*, N° 46. Buenos Aires.
- SUTEBA-CTERA. 1999. Cinco años de reforma educativa: Elementos para un diagnóstico en la Provincia de Buenos Aires, *La educación en nuestras manos*, N° 46. Buenos Aires.
- SUTEP (Sindicato Unico de Trabajadores en la Educación del Perú). 1993. Privatización de la enseñanza en el Perú: Nuevo atentado dictatorial, en: *Línea*, N° 15. Montevideo: CMOPE.
- TAMAYO, A. 1999. *Cómo trabajar con maestros innovadores (Confrontación del Modelo Porlán)*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Proyecto Colciencias.
- TEDESCO, J.C. 1991. Estrategias de desarrollo y educación: El desafío de la gestión pública, *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 25. Santiago: UNESCO-OREALC.
- TEDESCO, J.C. 1995. *El nuevo pacto educativo: Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya.

- TENTI, E. 1994. *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*. Buenos Aires: UNICEF/Losada. 3ª.ed.
- TIRAMONTI, G. 1999. *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los 90*. Buenos Aires: FLACSO.
- TODOROV, T. 1989. *La conquista de América. El problema del otro*. México: Siglo XXI, 2ª. ed.
- TOMADA, C.A.; Rigat-Pflaum, M. 1998. *La negociación colectiva ante el siglo XXI*. Aportes para la acción sindical. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- TORO ZULUAGA, G. 1999. *Educación y Cultura, ¿la revista del Movimiento?*, en: *Educación y Cultura*, N° 50, Bogotá: FECODE.
- TORRES, R.M. 1991. *Escuela Nueva: Una innovación desde el Estado*, Colección Educación, N° 3. Quito: Instituto FRONESIS.
- TORRES, R.M. 1995. La antepenúltima versión de la última reforma curricular, en: *El Comercio*, Suplemento Familia, Quito, 10/9/95.
- TORRES, R.M. 1996a. De críticos a constructores: Educación popular, escuela y 'Educación para Todos', en: *Educación de Adultos y Desarrollo*, N° 47. Bonn: DVV.
- TORRES, R.M. 1996b. *Educação e imprensa: O educativo como desafio jornalístico*. Sao Paulo: Cortez.
- TORRES, R.M. 1996c. Formación docente: Clave de la reforma educativa, en: *Nuevas formas de aprender y enseñar*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- TORRES, R.M. 1996d. Sin reforma de la formación docente no habrá reforma educativa, *Perspectivas*, N° 99. Ginebra: UNESCO. Incluido también en: *Revista de Pedagogía*, N° 394. Santiago: OEI-Federación de Instituciones Secundarias, julio 1997.
- TORRES, R.M. 1997. *Profesionalización o exclusión: Los educadores frente a la realidad actual y los desafíos futuros*. Documento de trabajo preparado para la Cumbre Internacional de Educación (México, 10-14 Febrero, 1997). México: CEA/UNESCO.
- TORRES, R.M. 1998a. Repetición escolar: ¿Falla del alumno o falla del sistema?, en: *Evaluación, Aportes para la Capacitación*, N° 1. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- TORRES, R.M. 1998b. Guerra de papel. Tres décadas de propuestas de reforma curricular en el Ecuador. Quito (mimeo).
- TORRES, R.M. 1999a. Nuevo rol docente, ¿qué modelo de formación, para qué modelo educativo?, en: *Aprender para el futuro. Nuevo marco de la tarea docente*. Madrid: Fundación Santillana.
- TORRES, R.M. 1999b. Reforma educativa en América Latina y el Caribe a fin de siglo: Una región, tres plataformas de acción. Buenos Aires.
- TORRES, R.M. 1999c. El mero hacer, sin reflexión, no permite aprendizaje (Exposición en el Seminario del Colegio de Profesores sobre Innovación, Cambio Educativo y Movimiento Pedagógico, Rancagua, Chile, junio 1999), en: *Docencia*, N° 8. Santiago: Colegio de Profesores.
- TORRES, R.M. 2000a. *Itinerarios por la educación latinoamericana: Cuaderno de viajes*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós-Convenio Andrés Bello.
- TORRES, R.M. 2000b. *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente*. Madrid: Editorial Popular.
- TOVAR, T. 1985. Reforma de la educación: balance y perspectivas, *Cuadernos de DESCO*, N° 2. Lima: DESCO.
- TOVAR, T. 1994. Política educativa y rol del magisterio, en: *Ser maestro en el Perú: Reflexiones y propuestas*. Lima: Foro Educativo.
- TOVAR, T. 1998. *Sin querer queriendo: Cultura docente y género*. Lima: TAREA.
- TOVAR, T.; Díaz, H; Iguíñiz, M. 1995. *Educación peruana: el futuro posible*, Materiales para la Discusión. Lima: TAREA.

- UNE (Unión Nacional de Educadores del Ecuador). 1999. Propuesta de la Unión Nacional de Educadores, Taller Nacional sobre la Ley de Educación, en: *Tiempo de Educar*, N° 13. Quito: CENAISE.
- UNESCO. 1998. *Informe Mundial sobre la Educación 1998* Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación. París: UNESCO.
- EFA Forum. 1996c. *Education for All: Achieving the Goal, Final Report* (Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All, 16-19 June, 1996, Amman, Jordan). Paris: UNESCO.
- UNESCO-OREALC. 1996. *Anteproyecto de Informe Final. Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe* (Kingston, Jamaica, 13-17 mayo 1996). Santiago: UNESCO-OREALC.
- OIT/UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente*, Aprobada el 5 de Octubre de 1966 por la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente. París.
- VALLEJO, R. 1999. Debate sobre lo que no hay, en: *Educación*, N° 90, El Comercio, Quito.
- VARIOS AUTORES, 1992. Las lecciones del SUTEP (1972-1992), en: *Autoeducación*, N° 36. Lima: IPP.
- VARIOS AUTORES. 1998. *Educación y Ciudad* (Gestión y autonomía escolar), N° 5. Bogotá: IDEP.
- VASQUEZ, C. 1999. Liderazgo educacional, en: *El nuevo educador*, Año 4. Santiago: Colegio de Profesores de Chile.
- VILLAGRA REYES, R. 1998. Reformas educativas en curso en América Latina, exposición en el II Foro Latino de la Educación (Montevideo, 23-24 Noviembre, 1998). Santiago.
- VILLEGAS-REIMERS E.; Reimers, F. 1996. ¿Dónde están los sesenta millones de docentes?, *Perspectivas*, N° 99. Ginebra: UNESCO/OIE.
- WOLFF, L. 1998. *Las evaluaciones educacionales en América latina: Avance actual y futuros desafíos*, Documentos del PREAL, N° 11. Santiago: PREAL
- WORLD BANK. 2000. *Higher Education in Developing Countries, Peril and Promises*. Washington. The Task Force on Higher Education and Society.