

# REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

*de Educação*



NÚMERO 25

Monográfico: *Profesión docente / Profissão docente*  
**Enero - Abril 2001 / Janeiro - Abril 2001**

TÍTULO: El docente en las reformas educativas: Sujeto o  
ejecutor de proyectos ajenos

AUTORES: Angel Díaz Barriga y Catalina Inclán Espinosa

Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

## EL DOCENTE EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS: SUJETO O EJECUTOR DE PROYECTOS AJENOS

**Angel Díaz Barriga y Catalina Inclán Espinosa (\*)**

**SÍNTESIS:** Este ensayo ha sido elaborado a partir de una tesis central, en la cual se reconoce que para entender el comportamiento de los docentes ante las reformas es necesario comprender cómo «se gestan las reformas en la región» y la situación «gerencial» en que son concebidas, lo que significa que las reformas son pensadas desde arriba y descienden a los docentes. El nuevo paradigma en el que se sostienen las reformas es una mezcla de liberalismo económico, modernización, reducción del gasto público como resultado de la crisis fiscal y cambios en las valoraciones de las sociedades, con exigencia de mayor participación y democratización de los procesos incluyendo los procesos de gestión, transformaciones cada vez más aceleradas en el conocimiento científico y en las tecnologías derivadas del mismo, y formación de un nuevo colectivo social a partir del papel interviniente de los medios.

**SÍNTESE:** Este ensaio foi elaborado a partir de uma tese central, na qual se reconhece que para entender o comportamento dos docentes ante as reformas é necessário compreender como «se gestionam as reformas na região» e a situação «gerencial» em que são concebidas, o que significa que as reformas são pensadas desde cima e descendem aos docentes. O novo paradigma no qual se sustêm as reformas é uma mistura de liberalismo econômico, modernização, redução do gasto público como resultado da crise fiscal e mudanças nos valores das sociedades, com exigência de maior participação e democratização dos processos incluindo os processos de gestão, transformações cada vez mais aceleradas no conhecimento científico e nas tecnologias derivadas do mesmo, e formação de um novo coletivo social a partir do papel interviniente dos meios.

---

(\*) Investigadores del Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México.

## 1. LA PROFESIÓN DOCENTE: DE ACTOR A EMPLEADO

La labor de enseñar se encuentra estrechamente vinculada con la historia de la humanidad. Sin embargo, algunos elementos que permiten caracterizar como profesión esta actividad sólo se encuentran a partir de la conformación de los sistemas educativos como resultado de la estructuración de los Estados nacionales.

La llamada profesión docente constituye, sin lugar a dudas, una de las actividades que ha invitado al estudio y a la reflexión en la historia del pensamiento occidental. No importa cuáles sean las denominaciones con las que se ha definido esta práctica: maestro, profesor, enseñante o docente; existe una amplia evidencia del interés por analizar dicha práctica aun antes de que se conformara el sistema educativo del Estado nacional. Así, griegos y romanos, o bien los padres de la Iglesia, de San Agustín a Tomás de Aquino<sup>1</sup>, dejaron diversas reflexiones sobre el maestro. Estos dos últimos autores sostuvieron una cosmovisión de la docencia como apostolado, proyectando una identidad profesional cercana a una tipificación de «prototipos de hombres» —modelo ideal— que de alguna forma aún tiene cierta repercusión en nuestros días.

Tengamos presente que la actividad docente, tal como la conocemos, sólo se conformó en cuanto se fue estructurando el sistema educativo. Ciertamente los didactas de la Reforma y de la Contrarreforma, fundamentalmente a partir de Comenio, establecieron una discusión sobre la función del docente, la cual se encuentra vinculada a una ética religiosa como orientación global de esa práctica. A la vez, con ellos se inició un modelo de actuar apoyado en técnicas de trabajo en el aula<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Aquino, T. de (1984) «Sobre el maestro» en *Opúsculos filosóficos selectos*. México, Secretaría de Educación Pública.

<sup>2</sup> Comenio postuló una serie de principios para organizar la enseñanza simultánea; entre ellos se encuentran su perspectiva sensualista «Nada entre en la mente que no haya pasado primero por los sentidos», «Todo se puede aprender si se organiza adecuadamente de lo fácil a lo difícil», «Sólo enseñe una cosa a la vez, y no pase a otra hasta que ésta haya sido correctamente aprendida». Comenio, J. (1970) *Didactica Magna*, México, Porrúa. Por su parte, La Salle formuló una minuciosa descripción del comportamiento en el aula: «Todos entran, hacen una reverencia al crucifijo y se dirigen en silencio al lado de su pupitre. De pie dicen las primeras oraciones. Cuando escuchan la señal se sientan, con las manos sobre el escritorio». A este autor correspondió también haber establecido un sistema cotidiano de exámenes: una vez a la semana el de matemáticas, otra español, en la mañana ciencias, en la tarde historia. La Salle, J. (1986) «Guía de las escuelas cristianas» en *San Juan Bautista de la Salle*. Tomo II Escritos. Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, núm. 478.

Sólo la conformación de los sistemas educativos, como resultado de la integración de los Estados nacionales, creará condiciones para la estructura de la actividad docente que conocemos. Esto es, un sujeto que recibe un contrato para realizar la tarea de enseñar, que recibe una preparación formal para ello.

A mediados del siglo XIX se empezó a producir un tránsito de la visión religiosa a una perspectiva profesional. La función docente que hoy conocemos, sobre todo a nivel básico, se ha convertido en una actividad fundamental para el Estado, responsable del funcionamiento del sistema educativo, y para un número considerable de sujetos —cerca de 25 millones en el planeta dedicados a la educación básica, de los cuales 5,1 millones se desempeñan en América Latina<sup>3</sup>— que cuentan con un contrato laboral y obtienen una identidad profesional, esto es, en términos genéricos, son profesores.

En el discurso el docente es un profesional que se encuentra al nivel de otros, es decir, que se trata de un trabajo con énfasis intelectual, con reglas claras de funcionamiento, donde existen mecanismos concretos de ingreso a la profesión y que cuenta con un cuerpo de conocimientos propio. La sociología de las profesiones<sup>4</sup> establece otros elementos característicos de un quehacer, como poseer elevado estatus, la existencia de un gremio profesional que se preocupe por el avance del corpus de conocimiento profesional, y la presencia de mecanismos para autorizar a los que pueden o no pueden ejercer la profesión<sup>5</sup>. Ciertamente estos últimos puntos no existen en el caso de la llamada profesión docente.

Sin embargo, podemos identificar otra tendencia que ritualiza o burocratiza el trabajo docente, que surge de la vinculación que tiene la

---

<sup>3</sup> El total de docentes para todo el sistema educativo es de 54 millones (incluyendo educación superior), de los cuales 6.1 millones se encuentran laborando en América Latina. [(Datos de la UNESCO para 1997. <<http://unescostat.unesco.org>>. (14/02/01)].

<sup>4</sup> Existen múltiples aproximaciones para describir la función docente: perspectivas históricas, psicopedagógicas que definen características de su desempeño, psicosociales; sin embargo, no se ha formulado un análisis riguroso desde la sociología de las profesiones.

<sup>5</sup> Según datos de la UNESCO, en 1994 el 20 por ciento de los docentes que trabajaba en la escuela primaria carecía de título y de estudios específicos para ello. Este número era cercano al medio millón de trabajadores. Cfr. Díaz Barriga, A. Inclán Espinosa, C.: «La formación de profesores para la educación primaria en Iberoamérica» en, Rodríguez, E.: *La formación de profesores*. Madrid, Cuadernos de Educación Comparada de la OEI.

tarea docente con los proyectos del Estado. En último término, el maestro actúa en función de un proyecto estatal con independencia de que su contrato sea en una escuela pública o en una privada. Esto es, no existe un ejercicio liberal de la profesión; por el contrario, el docente recibe una serie de prescripciones sobre su desempeño —las reglamentaciones para el ejercicio de la docencia establecen que debe poseer la nacionalidad del país donde enseña, única profesión donde se legisla de esta manera— y debe cumplir con tiempo y horario, entregar el diario de clase, cumplir un programa, asentar las calificaciones en determinadas actas, por todo lo cual recibe un salario.

Más allá de la pauperización —disminución del poder adquisitivo— de tal salario, lo más grave es cómo el docente ha internalizado la función de empleado, esto es, de quien debe cumplir —a veces con el mínimo esfuerzo o con un comportamiento rutinario— con las obligaciones contractuales que tiene asignadas. El maestro actúa como empleado y por desgracia podemos afirmar que internaliza este papel. Empíricamente observamos cómo en América Latina se ve obligado a defender su salario como los demás obreros: marchas, plantones, movilizaciones u otro tipo de expresiones (maestros crucificados en Bolivia, huelga de hambre rotativa frente al Congreso argentino). El problema de fondo es que el sentido intelectual y profesional de su labor ha quedado marginado, la dimensión profesional sólo se ha reducido a un discurso.

Ciertamente la llamada profesión docente reclama ser diseccionada, como otro conjunto de profesiones de la modernidad, por categorías que se desprenden de la sociología de las profesiones. Esta tarea es urgente por cuanto se puede identificar que los elementos «místicos» y hasta cierto punto «míticos» que acompañaron un conjunto de imágenes sociales sobre la docencia han dado paso a nuevas configuraciones. Entre ellas se encuentra una visión artesanal de la docencia, ya superada, frente a otras imágenes que se desprenden del mundo industrial como la de un obrero en línea de producción (en cuanto se espera que pueda cumplir con determinadas tareas que se desprenden de la conducción del sistema educativo). Esta perspectiva es contraria a la defensa a nivel discursivo, tanto de funcionarios vinculados con el sistema educativo como de los mismos gremios docentes, que asignan la característica de profesión a lo docente.

En síntesis, asistimos al desmoronamiento de dos imágenes sobre la función docente (la religiosa y la mítica) y nos encontramos en medio de una tensión que emerge de dos representaciones sociales de la

docencia: la profesional, por un lado, y la del trabajador asalariado y el obrero, por el otro.

En la actualidad resulta aceptable referirse al trabajo docente como a una profesión (y de hecho varios aspectos de su desempeño invitarían a que fuera considerada así), mientras otros elementos nos invitan a formular dudas sobre el grado en el que esta actividad reúne una serie de características que permiten considerarla como una profesión en el sentido estricto del término. Más, cuando en los últimos setenta años del siglo xx se fue estructurando un campo de la sociología abocado a estudiar a las profesiones como grupo social. En este sentido cabe preguntarse: ¿hasta dónde la docencia cumple con los elementos que caracterizan a otras profesiones?, ¿hasta donde sólo se puede tipificar como una actividad profesional? Ciertamente esto se puede apoyar con más claridad en la llamada sociología del trabajo.

## 2. LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Las reformas educativas como actos de gobierno, es decir, como acciones a través de las cuales el Estado establece elementos para orientar las políticas de la educación, son el resultado de un proceso complejo en el que intervienen componentes internos y externos a la realidad social y educativa de un país.

Los últimos quince años del siglo xx se caracterizan por el establecimiento de un conjunto de reformas educativas que tienen una serie de metas comunes, entre las que podemos mencionar: lograr mayor equidad en el acceso a la educación; mejorar la calidad del servicio ofrecido, así como de sus resultados; establecer un conjunto de sistemas que tiendan a informar a los usuarios (estudiantes, padres de familia y sociedad) de los resultados de la educación; revisar los contenidos que se integran al currículo y en algunos casos a los libros de texto; en menor medida se busca incorporar los aportes de la psicología del aprendizaje<sup>6</sup> (generalmente los vinculados con las llamadas ciencias cognitivas) a las orientaciones para el trabajo docente.

---

<sup>6</sup> Resulta importante mencionar que este tema no ha sido objeto central de la preocupación en las reformas. Díaz Barriga, A. (1995): «La modernización de la educación Básica en México. Lo formal y lo regresivo». Documento elaborado para el Seminario *La educación pública del siglo xxi. Diálogo y propuestas*. México, Fundación SNTE para la cultura del maestro.

Ciertamente la década de los noventa —en algunos países de América Latina esto se inició en los ochenta— fue el espacio temporal para realizar un conjunto de reformas educativas en el marco de un nuevo contexto nacional e internacional. El nacional se encuentra signado por las crisis económicas y el ascenso de una nueva relación entre política y economía, donde lo político queda subordinado a los intereses económicos. Por su parte el nuevo contexto internacional caracterizado por el ascenso de teorías económicas vinculadas al mercado —que marcan el fin de un modelo de intervención estatal en la sociedad—, la mundialización de las relaciones comerciales, el desarrollo de tecnologías de comunicación e información —en particular Internet— que han convertido al mundo en la aldea global, así como la socialización de una cosmovisión «global» sobre la educación en la que se han generalizado conceptos, indicadores y mecanismos para valorar y promover el desarrollo de la educación, han hecho que los organismos internacionales participen de muy diversa forma en esta acción.

En tal contexto podemos afirmar que se han establecido elementos de una reforma educativa que asume nuevas perspectivas de educación y que abruptamente tienen la intención de lograr cambios significativos en la dinámica de todo el sector educativo, lo que implica modificar los mecanismos de desempeño de los que están en condiciones «de actuar», y por lo tanto de llenar de significado una reforma, esto es, los docentes.

En términos generales podemos afirmar que las reformas educativas que se impulsaron en la región a finales del siglo xx se caracterizaron por un reemplazo de la concepción nacionalista de la educación que había sido sostenida por el Estado desarrollista (ahora conocido como Estado benevolente)<sup>7</sup>, por otra que parte de un Estado liberal que funciona de acuerdo con las reglas del mercado, considerando de diversas formas que la educación debe incluir elementos de oferta y

---

<sup>7</sup> Este es un debate «reprimido» (en forma inconsciente) en la región. Existe literatura que muestra evidencias múltiples de la manera como el llamado discurso *cepalino* fue el espacio donde se conformó la Teoría Desarrollista que fue aceptada por los Estados latinoamericanos, en el cual se asumía una vinculación entre crecimiento de la educación superior y desarrollo nacional, paradójicamente apoyado en la teoría del capital humano. A partir de la crisis económica, se instaura en la región una perspectiva *fondomonetarista* que impone el ajuste estructural. Este ajuste, entre otras cosas, exige disminuir los gastos del Estado en el sector servicios. La década perdida —la de los ochenta— significó una drástica reducción del gasto educativo.

de demanda. De igual manera, se puede reconocer el desarrollo de una estrategia relativamente común para iniciar la reforma, que parte de un reconocimiento de la crisis interna del sistema educativo y de la necesidad de realizar cambios a partir de los requerimientos que emanan del proceso de mundialización. Así se identifican una serie de problemas vinculados con la «falta de calidad de la educación», tales como altos índices de repetición, menor dominio de aprendizajes que muestran los estudiantes, falta de renovación de los métodos de enseñanza. En ocasiones esta situación es documentada por diversos estudios nacionales e internacionales<sup>8</sup>.

En cuanto a los factores externos de la reforma, estos surgen del cambio de concepción de la educación que difundieron diversos organismos internacionales. En 1990 el Banco Mundial publicó un estudio sobre la educación básica titulado *La educación primaria. Documento de Política*, que constituye un referente de algunas temáticas, entre las que destacan la necesidad de revisar los libros de texto, la propuesta de evitar incrementos salariales a los docentes que no estuvieran vinculados a un análisis de sus resultados, la justificación para establecer un proyecto escolar, la propuesta de descentralizar el sistema.

Por otra parte, la UNESCO ha jugado en los últimos 50 años un papel relevante en el análisis y comparación de los sistemas educativos. Eso llevó a este organismo a promover reuniones internacionales de ministros de educación<sup>9</sup> con la finalidad de acordar, en el marco de un amplio respeto a las características de cada país, un conjunto de medidas que tendieran a incrementar la escolaridad, ofreciendo en particular el servicio de educación primaria al 100 por ciento del grupo de edad

<sup>8</sup> De los internacionales quizá los que más impacto tuvieron en la región fueron: UNESCO-CEPAL (1992): *Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. Banco Mundial (1992): *Educación primaria. Documento de Política*. Washington. Wolff L., Schiefelbein, E., Valenzuela, J. (1994): *Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe*. Documento para la discusión del Banco Mundial núm. 257/s. Washington. En el caso de los nacionales se puede mencionar Guevara, G. (comp.) (1992): *La catástrofe silenciosa*. México. Fondo de Cultura Económica.

<sup>9</sup> El caso más significativo para la región fue la conformación del llamado Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, producido como resultado del acuerdo de la reunión de ministros realizada en México en 1984, y cuyo informe final, a 20 años del mismo, ha sido presentado en la última reunión de este Proyecto realizada en Cochabamba, Bolivia. Cfr. UNESCO (2001): *Balace de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. UNESCO-OREALC.

correspondiente. Después, a mediados de los ochenta, en los documentos de la organización se empezó a señalar la necesidad de acompañar el crecimiento del sistema con la calidad del servicio ofrecido.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha enfocado sus acciones a la educación. En el documento *La educación como catalizador del progreso* (abril 1998), indica: «*La educación es percibida cada vez más, y con razón, como un elemento vital para el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades en el ingreso [...] cada vez más la educación está siendo percibida como el principal catalizador del desarrollo*». La participación del Banco se ha desplazado del apoyo a la construcción e infraestructura a una mayor preocupación por el mejoramiento de la calidad, y al apoyo de la supervisión y la descentralización. Sobre todo se han apoyado préstamos para educación primaria, pero a partir de 1997 las cantidades destinadas a educación secundaria y vocacional representaron más del 80 por ciento de los préstamos del año. Básicamente el BID ha promovido cinco aspectos: a) instituciones, incentivos y rendición de cuentas; b) información cuantitativa, estadísticas del sistema, productos y resultados; c) maestros considerados como quienes ponen en práctica las innovaciones en el aula, entre cuyos aspectos destaca el apoyo a la capacitación (en la actualidad, uno de cada cinco maestros de la región ha recibido o se espera que reciba capacitación financiada por el BID); d) tecnología de la información; e) financiamiento.

Ciertamente, y esto hay que tenerlo presente, la mundialización de los conceptos y categorías para analizar la educación es el resultado del siglo que concluyó, y en este proceso tuvieron un papel activo que se acentuó a raíz de las crisis económicas. Pero ellos no son los únicos responsables de lo que acontece en los países, pues sus exposiciones requieren de una recepción interna y de técnicos y especialistas que traduzcan los planteamientos generales a situaciones locales. Ciertamente es valioso el señalamiento que al respecto realiza Coraggio<sup>10</sup> cuando expresa que existe un deslumbramiento y una complicidad de algunos «técnicos nacionales» hacia las propuestas de los organismos internacionales, y sobre todo una dificultad para proponer alternativas

---

<sup>10</sup>Coraggio, J. (1993) *Economía y educación en América Latina. Notas para una agenda de los 90*. Santiago de Chile, CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina).

que muestren un nivel de integración y de estructuración como el que se desprende de tales organismos. Varios autores han planteado en América Latina que en la actualidad los especialistas y los actores de educación toman alguna de estas dos posiciones: asumir las propuestas como las únicas viables, o rechazarlas tajantemente y regresar a los proyectos educativos de los años cincuenta o sesenta. No existe, sobre todo en el grupo de especialistas e investigadores, una sólida discusión sobre la construcción de una vía de modernización que recupere elementos nacionalistas, desarrollistas y del Estado de bienestar que permita ofrecer una alternativa consistente, coherente y que signifique asumir elementos ineludibles de la modernización.

Por otra parte, debemos reconocer que la educación comparada surgió a partir de la estructuración de los sistemas educativos a fines del siglo XIX<sup>11</sup>. Los primeros estudios comparados tenían precisamente la finalidad de cotejar el funcionamiento de la educación básica en diversos países de Europa. Estos estudios recibieron un impulso particular cuando se conformó la UNESCO, que ha impulsado las investigaciones de carácter comparativo con la finalidad de proveer de información sobre el funcionamiento de los sistemas educativos en los distintos países. A la larga, como parte del proceso de modernización, los sistemas educativos han tendido a contener elementos homologables entre sí. Finalmente, bajo la óptica de la calidad, se han impulsado estudios de «medición de la calidad» cuya meta es realizar un parangón entre los resultados educativos de diferentes países.

En esta multiplicidad de elementos internos y externos cada país de la región ha venido conformando un proyecto de reforma educativa que ciertamente tiene un conjunto de temáticas comunes tales como descentralización de la educación, establecimiento de un sistema de exámenes para valorar los resultados de la acción educativa, y un conjunto de especificidades que se vinculan con las particularidades de cada país, v. gr.: la municipalización de la educación en Argentina, que bajo la lógica de conceder mayor libertad a cada gobierno local para definir elementos y contenidos del proyecto educativo, también significa un desentendimiento del gobierno federal para proporcionar el

---

<sup>11</sup> Cfr. Pedró, F.: «Conceptos alternativos y debates teórico-metodológicos en educación comparada: una panorámica introductoria», en Scriver, J., Pedró, F. (eds.) (1993): *Manual de educación comparada*, Barcelona, Promoción y Publicaciones Universitarias, p. 21.

financiamiento a la educación (discursivamente se deja en manos de cada gobierno local la «libertad» de incrementar el presupuesto educativo de acuerdo con la prioridad que conceda al sector educativo, cuando de hecho todos los gobiernos, federal y local, se encuentran inmersos en una enorme crisis fiscal); o bien el caso chileno, en el que se han generalizado los exámenes de rendimiento de los estudiantes y se ha impulsado un financiamiento al rendimiento, lo cual ha llevado a cerrar escuelas públicas y a apoyar con recursos fiscales el funcionamiento de escuelas privadas. En el caso mexicano se puede identificar una descentralización (federalización) que conserva el manejo central de los contenidos y de la evaluación del sistema, y un acercamiento de sistemas de evaluación del desempeño docente que lo asemejen a los de certificación profesional que existen en los Estados Unidos; o bien el caso salvadoreño, donde los padres de familia se involucran de tal forma en la escuela que juegan un papel decisivo en la recontractación del docente para el siguiente ciclo escolar. Todo ello nos habla de elementos comunes y de singularidades como elementos que caracterizan la reforma educativa en América Latina.

Por otra parte, resulta interesante tomar en cuenta la tipología que sugieren Carnoy y de Moura para analizar las reformas educativas que se han impulsado en América Latina. De esta manera, se pueden identificar las impulsadas por el financiamiento, por la competitividad y por la equidad<sup>12</sup>. Las reformas impulsadas por el financiamiento surgen de la necesidad de «reducir los presupuestos del sector público»; son el resultado de una crisis económica que obligó a los países de la región a encontrar una forma de disminuir el gasto en educación. Según estos autores, se encuentran comprimidas por la necesidad de lograr un incremento simultáneo en la matrícula. Por su parte, las reformas impulsadas por la competitividad son una respuesta al proceso de mundialización; parten de la necesidad de incrementar «el rendimiento educacional y las habilidades laborales en formas nuevas y más productivas, con el objeto de preparar capital humano de más calidad»<sup>13</sup> para lograr una mayor competitividad en el escenario mundial. Finalmente,

---

<sup>12</sup> Se trata del documento «Para estructurar la discusión del Seminario organizado por el BID». Carnoy, M; de Moura, C. (1997) «¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?», en *Seminario sobre reforma educativa*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 11.

<sup>13</sup> Carnoy, de Moura, *op cit*, p. 11.

las reformas impulsadas por la equidad «trataron de modificar la función política de la educación como fuente de movilidad social»<sup>14</sup>.

Ciertamente los autores expresan que estos tres componentes de alguna manera se encuentran en las reformas, y ciertamente se puede

### Reforma educativa: el caso peruano

No todas las reformas educativas han tenido éxito. Por ejemplo, en el caso de Perú en 1992, se intentó aplicar una reforma que buscaba modificar la relación entre el Estado y los servicios educativos públicos. Se pretendió sustituir al Ministerio de Educación por un Consejo Municipal de Educación, mientras el Estado modificaría la forma de financiamiento por un sistema de *vouchers* en función del número de asistentes regulares a clases, obligando a centros y programas a gestionar recursos adicionales. Además, el Estado podía otorgar un subsidio a los centros de educación privada. Quienes han analizado este caso consideran que el fracaso de la reforma peruana es un ejemplo de vinculación en un sentido negativo. La hipótesis de vinculación señala que una reforma es más probable que pueda ser adoptada cuando se vincula en el proceso de negociación con otra política que facilita su implementación administrativa, que favorece su percepción política o que permite ofrecer compensaciones cruzadas. El gran error de este intento de reforma peruana fue su asociación con la privatización y el recorte fiscal, al entenderse como la pérdida de la gratuidad y la obligación de los padres de contribuir a la educación de sus hijos, sin importar el nivel socioeconómico. Además, se asoció a un referéndum constitucional ligado a la reelección presidencial y a otros temas. Frente a este escenario los opositores políticos priorizaron el tema de la reelección antes que el referente al nuevo esquema educativo.

Ortíz de Zeballos, *et al.* (1999): *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*, Washington, Documento de trabajo OBI

<sup>14</sup> Carnoy, de Moura, *op cit*, p. 11.

afirmar que sí en algún sentido; sin embargo, tal como dichos autores reconocen, la mayoría de las reformas tiene como intencionalidad real, oculta en el discurso que las sustenta, la reducción del gasto educativo, aunque desde un punto de vista argumental se exprese lo contrario. En palabras de Carnoy y de Moura «Los reformadores de países como México y El Salvador, abrigan todavía la esperanza de que la descentralización predominantemente por razones de financiamiento será el mecanismo para mejorar la escuela, economizar recursos públicos o ambas cosas a la vez»<sup>15</sup>. Esta realidad es un peso en las reformas que explica el gran valor que se concede a los elementos formales de las mismas: incremento de estudiantes en el sistema, aumento del índice de aprobación de cursos, mejoramiento de los libros de texto, aumento de horas en el calendario escolar, mayor control en el desempeño formal del docente.

Frente a una ausencia muy generalizada de análisis de la dimensión pedagógica del trabajo escolar<sup>16</sup>, el mejoramiento docente es el resultado mecánico de la asistencia a cursos obligatorios, del establecimiento de sistemas «a distancia de formación» —los centros para maestros de México— o de la generalización de un sistema de exámenes para estudiantes<sup>17</sup> y para docentes<sup>18</sup>. Basta con aumentar el calendario

<sup>15</sup> Carnoy, de Moura, *op cit*, p. 15.

<sup>16</sup> Como observador de la VI Reunión de Ministros de Educación en el marco del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, realizada en Kingston en 1996, me sorprendió la reacción de varios ministros ante el documento base que se presentó para ser discutido en esa reunión. Este contenía una buena argumentación sobre la necesidad de que la reforma se plasmara en elementos pedagógicos del trabajo del aula. Planteando modificar los sistemas de enseñanza «cara a cara», varios ministros solicitaron que se eliminara toda la sección pedagógica del documento final. Es un claro síntoma de una concepción de calidad que pasa sólo por los mecanismos formales.

<sup>17</sup> Cada vez se conocen más las «ingeniosas formas» que los docentes inventan para enfrentar estos exámenes. En Chile se «suspende» en la semana de exámenes a los estudiantes que tienen menor rendimiento; en México los maestros de grupos paralelos intercambian alumnos de mejor rendimiento por otros de menor, antes de que se aplique el examen a un grupo; en ambos casos se busca incrementar la calificación del grupo escolar en el examen.

<sup>18</sup> En el programa Carrera Magisterial de México —que contiene elementos tanto de un sistema de pago al mérito como de la práctica de certificación profesional estadounidense— los exámenes que se aplican a los docentes presentan características que merecen ser analizadas: las pruebas fueron construidas por grupos diferentes evitando que tuvieran contacto entre ellos; su finalidad consistió en que no se pudiera conocer el contenido total de las mismas; las pruebas no fueron equivalentes; estuvieron integradas por información psicopedagógica y por materias del grado de educación primaria que correspondía a cada docente. Los contenidos de los primeros grados son obvios y de sentido

escolar y reformar los libros de texto para que los sistemas de trabajo docente mejoren. Más aún, resulta significativo que en el plano de la administración del sistema educativo se tiendan a emplear cada vez más

### Acciones en relación con las reformas en algunos países

País	Acciones de Reforma	Capacitación y perfeccionamiento	Incentivos
Argentina	Reforma Educativa. Nueva Escuela. Ley Federal de Educación	Red Federal de Formación Docente Continua	
Bolivia	Ley de Reforma Educativa. Programa de Apoyo a la Reforma Educativa (PRARE)	Formación y Capacitación Docente	
Brasil	Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional. Plan Decenal de Educación para Todos	Programa de Formación de Profesores en Ejercicio 1999	Educación Fundamental y Valorización del Magisterio 1998
Chile	Proyecto de Mejoramiento de la calidad de la educación Básica y Media (MECE)		Sistema Nacional de Evaluación por Desempeño (colectivo) 1996. Premio a la Excelencia Docente 1997 (individual)
Colombia	Plan el Salto Social	Programa de Formación Permanente de Docentes	Programa Nacional de Incentivos 1995
Rep. Dominicana	Plan Decenal de Educación	Mejora de la condición social, profesional y económica de los docentes	
México	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)	Centros de Docentes	Carrera Magisterial
Perú	Plan Decenal de Educación	Plan Nacional de Capacitación Docente 2001	
Uruguay	Proyectos de Mejoramiento Educativo de la Escuela (PME)	Centros Regionales de Profesores	

común. La aplicación del examen es supervisada por bachilleres habilitados, lo que en la práctica es vivido como una humillación por los docentes. Los resultados de la prueba no son confiables, porque a veces se muestran un año después de que fuera presentada; en ocasiones sólo se indica si el maestro obtuvo puntos para calificar en el programa de estímulos. Finalmente, después de tres años de aplicarla, «la prueba» se vende a los docentes que estén dispuestos a pagar por ella. En síntesis, es un instrumento formal que no da cuenta de la habilidad que el docente tiene para conducir el aprendizaje escolar.

las teorías de la administración, y que dicho sistema en su conjunto y la organización escolar en particular, no perciban un principio elemental de la administración de empresas: «trabajadores motivados tienen un mejor rendimiento». Múltiples estudios sobre el docente muestran que este principio básico no se cumple en ellos. Por diversas razones, que no son sólo salariales, los docentes viven con gran insatisfacción su condición laboral y profesional<sup>19</sup>.

En otro sentido, las reformas educativas son proyectos cuyos resultados se observan a mediano plazo<sup>20</sup>; por lo tanto, los efectos de las mismas no son tan inmediatos como el sistema desearía. Tener en cuenta esta perspectiva es fundamental si observamos que los proyectos de reforma educativa, en general, han dejado fuera la dimensión pedagógica, así como ser creados como instancias que parten de otra concepción y de otro trato al docente.

### 3. SIGNIFICADOS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Hemos afirmado que en América Latina se ha dado un proceso de reforma de la educación básica que se ha generalizado en los noventa. Como otros sistemas —el político, el económico— el que se refiere a los procesos educativos se ha mantenido en movimiento, ya desde la aplicación de políticas sobre algún nivel o aspecto o bien desde los actores, quienes según sus circunstancias e intereses idearon, aplicaron o establecieron modificaciones en sus tareas cotidianas.

Lo que hoy sucede en los sistemas educativos de América Latina es el resultado de un continuo proceso de modificación del papel de la educación en el desarrollo de un país. Continúa estando presente la consideración de que la educación aporta beneficios a corto y largo plazo no sólo a los sujetos, sino también al sistema en su conjunto. Aunque las características y énfasis hayan variado, el paradigma desarrollista parece tener en algunos momentos una clara referencia en los discursos oficiales

<sup>19</sup> Díaz Barriga, A. (1993): «Los procesos de frustración en la tarea docente», en *Tarea docente. Una perspectiva didáctica, grupal y psicosocial*. México, Nueva Imagen. Cordié, A. (1998) *Malestar en el docente*. Buenos Aires, Nueva Visión.

<sup>20</sup> Carlson, B. (2000): «¿Qué nos enseñan las escuelas sobre la educación de los niños pobres en Chile?» en *Revista de la CEPAL*, núm. 72. Santiago de Chile, CEPAL, p. 173.

en torno a la educación (seguro que aquí vendrían bien los respectivos discursos, tanto de organismos internacionales como de secretarios, ministros y presidentes).

### ¿QUÉ SIGNIFICADO TIENE ENTONCES LA REFORMA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS?

Como uno de los principales significados podría mencionarse una intención «refundacional», «reorganizacional» —tema muy significativo en la reforma argentina—, cuya dirección consiste en reajustar las formas y modos en que se piensan las necesidades educativas. Por ejemplo, *educación para todos* no significa masificación del sistema o ampliación de la cobertura educativa, al aceptar una amplia gama de diferenciación de condiciones sociales, culturales e individuales; se acepta un estilo de meritocracia que ofrece una amplia gama de posibilidades de ubicación. Aquí el problema es dónde colocar contextos y capitales culturales a cada uno de los sujetos demandantes de educación según sus posibilidades. Seguramente por esa razón el concepto calidad educativa es tan resbaladizo: depende del lugar, el contexto, las condiciones, la región, los sujetos y los intereses.

Esta suerte refundacional ha permitido explicar cómo en cierto sentido la emergencia de nuevos mecanismos de regulación, como las leyes de educación general<sup>21</sup>, configuran acciones que podrían transformar los sistemas educativos en redes casi irreconocibles respecto de sus ancestros<sup>22</sup>.

Existe una amplia gama de trabajos que se ha destinado a reflexionar sobre la reforma de los sistemas escolares desde diversas perspectivas, resaltando temáticas y tendencias. Además, varios países de la región cuentan con seguimientos y estudios de casos. Sin embargo, también se reconoce que existen pocos que se dediquen a describir y reflexionar sobre lo que ocurre en el encuentro entre las políticas establecidas y los actores en la cotidianidad y puesta en práctica. Finalmente, gran parte de las reformas «pasan» o cruzan el trabajo de los

<sup>21</sup> En Argentina 1993, Brasil 2000, Colombia 1994, Chile 1991, México, 1993, Paraguay, 1992, República Dominicana 1997, Perú 2001.

<sup>22</sup> Braslavsky, C., y Cosse, G. (1996): *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Santiago de Chile, PREAL.

docentes, desde la modificación de contenidos, libros de texto y organización curricular, hasta las que se refieren a la gestión y organización escolar, a la incorporación de nuevos actores o modalidades de formación, a la actualización, permanencia, condiciones laborales, jornada de trabajo, salario e incentivos.

La descentralización de los servicios educativos, la incorporación de los padres de familia y de la comunidad en las formas de organización y en la toma de decisiones (como en el caso de Nicaragua), que van desde la distribución de los recursos financieros hasta la contratación de docentes, pueden llegar a considerarse como indicadores de la transformación de la relación laboral entre los docentes y el Estado, no sólo como una ruptura de los sindicatos docentes, sino sobre todo como el establecimiento de una relación que está llevando a la profesión docente hacia un mercado más libre de contratación.

### Modificaciones a las regulaciones docentes: el caso chileno

En Chile la política hacia el magisterio se ha modificado de una condición jurídica de empleados públicos regulados por un estatuto común, a la «privatización» del trabajo docente al incorporarse a las municipalidades como trabajadores regidos por la ley laboral común, y con condiciones de empleo que se fijan por negociación entre el empleador y el trabajador (sin posibilidades de negociación colectiva). De esta forma, el aspecto salarial se modifica de un régimen de remuneraciones establecido por tabuladores fijos a otro de extrema heterogeneidad salarial, que después se convirtió en un régimen mixto basado en una plataforma de remuneraciones comunes (Remuneración Básica Mínima Nacional) aseguradas por la ley y reajustadas automáticamente según el costo de vida, con tendencia a retribuciones según calidad del desempeño.

García-Huidobro, *et al.* (1999) *La Reforma Educativa Chilena*, Editorial Popular, España.

Algunas de las principales tendencias de las reformas sobre el trabajo docente son: establecimiento de incentivos económicos, capacitación y perfeccionamiento (dentro y fuera del servicio), condiciones de

trabajo e ingreso, acceso a la carrera docente exclusivamente por concurso público<sup>23</sup>, ampliación de la carga horaria y actividades de planificación.

#### 4. EL DOCENTE Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS

La reforma de la educación es concebida a partir del trabajo de un conjunto de especialistas —*intelligentsia* técnica en el sentido de Gouldner<sup>24</sup>— que interpreta las características que se derivan de un proyecto político general, así como de las directrices que reciben sobre el mismo. De igual forma, interpretan las tendencias generales de la educación, en particular las que constituyen los elementos centrales de la discusión actual sobre la educación, y dan una visión sobre la situación actual del sistema educativo —una perspectiva diagnóstica— y sobre los cambios que requiere para su mejor funcionamiento. Con estos elementos se conforman las líneas generales de una reforma educativa, dejando a los directores y docentes del sistema la tarea de apropiarse de la misma, y también la responsabilidad de instrumentarla.

Mientras no se busque otro modo de elaborar las reformas, en el que se construya un mecanismo donde los docentes participen de otra forma en la formulación de los diagnósticos de la educación, y en ese contexto construyan paulatinamente algunos elementos de la reforma, éstas sólo formarán parte de la estrategia de un grupo de especialistas y políticos de la educación. El reto, en este caso, consiste en la forma en la cual se logran dar al docente los elementos centrales de la reforma, darle el aula como única forma para que esta se convierta en realidad. Un reto que adquiere complejidad por la dificultad de establecer un mecanismo eficiente que permita que cada docente la asuma, lo que significa que la haga propia. Esta tarea es enorme si atendemos a la magnitud cuantitativa de los que deben recibir las orientaciones de la reforma (5,1

<sup>23</sup> Perú. *Centros de Evaluación para la Contratación de profesores al servicio del Estado, ingreso a carrera pública*. Proyecto de Reglamento de Ley 27382.

<sup>24</sup> Cuando Gouldner hace referencia a dos tipos de intelectuales concibe la *intelligentsia* técnica de esta forma: «Con frecuencia sólo desea que le permita gozar de sus narcotizantes obsesiones con problemas técnicos, su misión social es revolucionar continuamente la tecnología ....» Gouldner, A. (1980) *El futuro de los intelectuales y el ascenso de la nueva clase*. Madrid, Alianza Editorial, p. 71.

millones de docentes de educación básica en América Latina)<sup>25</sup>. El balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (2001), considera que si bien la participación de los docentes en la definición de políticas educativas fue escasa durante los ochenta y a pesar de los esfuerzos realizados para generar cambios en su formación y por incentivar su trabajo, sigue siendo clave la participación, no sólo en su ámbito inmediato de acción, sino en la elaboración de las políticas públicas.

La única forma de socializar la reforma es generar un amplio programa de capacitación, lo cual obliga a la habilitación de un considerable número de personas, que no siempre logran ni compenetrarse de los fundamentos de la misma ni transmitir adecuadamente tales principios a los docentes en servicio. Al mismo tiempo, van perdiendo perspectiva profesional sobre su propio trabajo, considerando que su tarea es «aplicar» aquello que a nivel central se establece para el sistema.

Sin embargo, una vez que la reforma se encuentra establecida surge una especie de desesperación en los responsables del sistema por identificar que los docentes no la asumen, no se convierten en elementos proactivos de ella, sino que en muchas ocasiones la rechazan en su fuero íntimo, actúan externamente como si fueran a operar a partir de ella, pero en realidad la ignoran, y en ocasiones la contradicen.

De hecho surgen preguntas: ¿por qué los docentes no son actores centrales en las reformas? O bien, ¿por qué tienden a rechazarlas o a ignorarlas? Ciertamente no encontramos una respuesta única para dar cuenta de esta situación. Una multiplicidad de factores nos puede ayudar a tener mejores elementos para una interpretación de esta situación.

- a) Si partimos de afirmar que la reforma no sólo busca transformar detalles del funcionamiento escolar, sino que tiene la intención de implantar un nuevo paradigma de la educación, podemos reconocer que en general los docentes no comparten las tesis centrales de las reformas. En las escuelas formadoras de docentes se transmite una cosmovisión de la sociedad y de la educación mucho más cercana a los valores y concepciones del Estado nación, integrada también por

---

<sup>25</sup> El dato es de UNESCO y corresponde a 1997. <<http://unescostat.unesco.org>>. (14/02/01).

componentes de una visión desarrollista del Estado y por una perspectiva del Estado de bienestar. De esta perspectiva, que forma parte de lo que podríamos denominar «el currículo oculto» de las escuelas normales o de los institutos pedagógicos, se transmite una concepción del papel y de la función social de la educación. Los docentes pueden responder a tal cosmovisión, pero no comparten una reforma que parte de otros presupuestos hacia la educación. Se resisten a ello, y su resistencia se expresa en negar todo elemento de bondad al planteamiento que se formula.

En un estudio publicado por la Oficina Regional de la UNESCO en Santiago de Chile (OREALC)<sup>26</sup>, se ha comprobado que el maestro, dentro de la institución escolar, desarrolla su labor con más énfasis en lo administrativo y social que en lo técnico-pedagógico. Esta tendencia es más acentuada en el área rural que en la urbano-marginal. El hecho de tener deficientes condiciones materiales y de infraestructura, de trabajar con más de un grado, con un número alto de alumnos, influye para que el maestro tenga que dedicarse a superar estas deficiencias y los problemas que devienen de ellas. Las asignaciones diferenciadas entre trabajo rural y urbano no significan un incentivo para cubrir las necesidades de los maestros, ni las dificultades en la capacitación sistemática ligada a sus necesidades y experiencias han repercutido en los proyectos de vida de los sujetos. La profesión de maestro, en el caso de Bolivia, va perdiendo interés y se considera una actividad transitoria hasta encontrar otra posibilidad ocupacional o alcanzar otra profesión.

Los docentes que pueden responder a la reforma se encuentran en proceso de formación —siempre y cuando el *ethos* educativo de los centros de formación de profesores, en particular aquellos que se encuentran desvinculados de las universidades tales como las escuelas normales o los institutos pedagógicos—, pueden tener un replantamiento no sólo de los contenidos que enseñan, sino de la cosmovisión

---

<sup>26</sup> Subirats, J. y Nogales, I. (1989): *Maestros, escuelas, crisis educativa. Condiciones del trabajo docente en Bolivia*. Santiago de Chile, UNESCO-OREALC.

educativa que tales instituciones transmiten. En todo caso, enfrentamos el reto de un relevo generacional como posibilidad de disponer de docentes que cuenten con una preparación en las teorías educativas que construyan sus conceptos en las ciencias económicas, así como la conformación de un *ethos* profesional que induzca al docente a otras perspectivas de desarrollo personal.

En otros trabajos<sup>27</sup> hemos planteado que las teorías educativas se han desprendido de relaciones básicas con otros campos del saber: la filosofía moderna fue la génesis de la pedagogía en el siglo xix: los trabajos de Herbart y Dilthey son un testimonio de ello. En los albores del siglo xx, la sociología es vista como el paradigma de la educación; el pensamiento de Durkheim tiene una notable influencia en el desarrollo de los conceptos educativos; este paradigma tiene posteriormente una expresión cercana a la teoría de la ciencia y al positivismo, en donde se desarrolló el concepto ciencias de la educación. A finales del siglo xx emerge un nuevo paradigma vinculado con la economía de la educación. Dicho paradigma resalta el valor económico que subyace a todo acto de formación del capital humano, por lo que los estudios del Banco Mundial se encuentran completamente inscritos en el mismo. Las escuelas formadoras de maestros asumieron de diversa forma el primero y el segundo paradigmas, pero los proyectos de la modernización se encuentran entrecruzados por el último.

- b) Los docentes son sujetos que viven la tensión que genera un salario bajo. Existen múltiples evidencias de lo que ha significado la disminución del poder adquisitivo del salario docente en la región, en tanto se ha constituido en un factor que disminuye su motivación profesional: «Hay un bajo nivel de satisfacción de las maestras tanto por los resultados académicos de los alumnos, como por los niveles de salarios. Esto las lleva a buscar una salida del sistema escolar». En otros momentos, en el mismo estudio, se hace referencia a

---

<sup>27</sup> Díaz Barriga, A.: «Pedagogía-ciencia de la educación. Paradigmas para entender lo educativo» en Bartomeu, M.; Juárez, I. Juárez, F.; Santiago, H. (1995): *En nombre de la pedagogía*. México, Universidad Pedagógica Nacional. Colección Archivos, pp. 47-66.

la necesidad de un doble empleo, «a la disminución del prestigio profesional y a un círculo vicioso donde el bajo salario impide reclutar jóvenes con buena capacidad para desempeñarse como docentes»<sup>28</sup>. Todo ello, frente a un discurso que aspira a construir una relación profesional, se encuentra en una realidad que los coloca como empleados. Llevamos más de diez años en los que en las declaraciones internacionales, como las que surgen de reuniones de ministros de educación o en las nacionales, se plantea que es necesario dotar al docente de mejores condiciones para el desempeño de su labor, que hay que elevar el monto de sus salarios y modificar su sistema de formación. De hecho el salario docente es escaso, muy por debajo de las escalas de las profesiones liberales. Se acerca más al del obrero que al del profesional. El docente se enfrenta a una proletarización de su labor. Todo ello aleja su cosmovisión de la de un profesional (más allá del discurso asumido en esta perspectiva, que juega más como una justificación ideológica o una racionalización) y se acerca a la de un proletario. Su origen de clase también impulsa esta perspectiva. Todo eso influye en un comportamiento que desmotiva su trabajo escolar. Aun visto como trabajador —esto es, utilizando los elementos básicos de una visión gerencial—, no cuenta con un sistema real de incentivos y estímulos que le permitan mejorar su desempeño.

Finalmente, la reforma misma se encuentra atrapada en la necesidad del Estado de reducir el gasto social, y, a la vez, en la exigencia de impulsar una reforma que eleve la calidad de la educación, lo que entre otras cosas implicaría mejorar tanto la infraestructura escolar como las condiciones de trabajo docente. La educación, de ser una función social del Estado nacional, se convirtió en una carga fiscal, y la reforma en el instrumento para aligerar dicha carga.

A pesar de que hay un reconocimiento explícito con relación a que una de las motivaciones de las reformas educativas se

---

<sup>28</sup> Schiefelbein, E.; Braslavsky, C.; Gatti, B, y Farrés, P. (1994): «Las características de la profesión maestro y la calidad de la educación en América Latina», en *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, núm. 34. Santiago de Chile, OREALC-UNESCO, p. 4.

encuentra vinculada con la reducción del gasto en educación, se mantiene un discurso que sostiene que su principal interés se centra en su mejoramiento.

La disminución del gasto, por último, se expresa en una reducción del salario docente y tiene efectos en su «rendimiento» y en la motivación frente a su trabajo, lo que resulta muy preocupante, porque existen evidencias de investigación educativa que muestran que el docente influye directamente en los resultados que pueden mostrar los estudiantes<sup>29</sup>.

- c) El ideario de la reforma supone otra cosmovisión de la educación, donde lo pedagógico está ausente. La reforma tiene una serie de componentes implícitos que surgen de una panomárica de competencia —lo que obliga a los docentes a asumir una perspectiva de la mundialización, a concebir que no sólo sus estudiantes están compitiendo con los de otras escuelas, del país y del mundo, sino, lo más delicado, que él compite en su desempeño con otros docentes en su escuela, país y mundo— en la que, lejos de asumir esta perspectiva, acepta una defensa gremial de su situación. La «ideología» del normalismo en México, como defensa de un *ethos* gremial, no es más que una defensa contra todas estas competiciones. Defiende formar, educar, tomar contacto con su alumno, y a la vez se desilusiona del poco apoyo social, de los medios y de la misma familia respecto de lo que puede aprender un estudiante.

Podemos afirmar que los componentes de la reforma no sólo se vinculan con los métodos y los contenidos de enseñar. Es factible que exista una nueva propuesta de contenidos dejando intactos los métodos. Estos últimos dependen de otras variables que se dejan iguales en el proyecto educativo; dichas variables son las relacionadas con las «condiciones de trabajo docente», o sea, con la infraestructura escolar, las características del aula, el mobiliario, los materiales, que se colocan a disposición de los alumnos y de los docentes (y en el caso de existir tales materiales, los ordenamientos admi-

---

<sup>29</sup> Carlson, B., *op cit*, p. 173.

nistrativos sobre su uso). Habría que considerar dos elementos en esta cuestión: la accesibilidad del material, esto es, si el docente puede recurrir al mismo cuando lo necesita sin trámites burocráticos, y las consideraciones administrativas frente al deterioro del propio material. Hay instituciones que prescriben que si se daña el material (un video, una computadora, un mapa) el docente debe pagarlo. Estas disposiciones se convierten en un estímulo a no emplear el material.

Los cambios de contenido pueden ser asumidos por el docente en virtud de que sobre ellos se valora el aprendizaje de sus alumnos; sin embargo, los fundamentos de tales cambios no siempre son comprendidos. Más difícil es hablar de la existencia de cambios de metodología, cuando la generalidad de las reformas no se ha preocupado por ellos. Más aún, cuando las técnicas de medición de la calidad impulsan al docente a «procurar» los procesos que garanticen la eficiencia de resultados, frente a aquellos que busquen desarrollar procesos.

En este contexto el docente no asume ni el nuevo «debe ser» de la educación, ni necesariamente logra mejorar su desempeño docente.

- d) La reforma no cambia los mecanismos y procesos del funcionamiento escolar. La reforma modifica libros, establece nuevos sistemas de regulación del trabajo académico (evaluación de docentes y de estudiantes), incorpora una nueva cosmovisión de la educación, pero no está concebida para modificar la «institución escuela», sus mecánicas de funcionamiento, sus estructuras organizacionales.

Así, las nuevas ideas de la reforma tienen que amoldarse a un funcionamiento escolar con rutinas muy establecidas, que a la larga terminan por impedir que la reforma camine hacia nuevos derroteros.

La estructura escolar es fundamental porque puede ser concebida para encasillar el trabajo educativo, para responder a los planteamientos y necesidades de la organización formal del sistema; en muchas ocasiones puede estar orientada a que «no pase nada», o bien a buscar en una especie de continuo escolar que la dinámica cotidiana no se altere.

Esa estructura puede ser concebida como un espacio orientado hacia la dimensión pedagógica de una reforma, hacia un trabajo educativo donde lo básico son los procesos de desarrollo, de aprendizaje y de formación personal de los estudiantes. Sin embargo, es fácil observar que las reformas educativas olvidan sencillamente la estructura escolar.

## 5. A MANERA DE CIERRE

Hemos visto que mejorar la calidad de la educación debe significar modificar los sistemas de enseñanza, contar con diversos materiales de apoyo a la labor escolar, modificar la cosmovisión que tiene el docente sobre su trabajo (profesionalizar la imagen que tiene de sí mismo, así como las condiciones objetivas donde desempeña su labor), lo que significa modificar también sus percepciones económicas. Hemos dicho que es importante establecer un mecanismo que permita a los docentes participar de otra manera en la conformación de las reformas, su tarea no puede quedar reducida a apropiarse de ellas.

También hemos mencionado lo que puede ser un conjunto de puntos críticos de la reforma como la asunción de otra cosmovisión sobre la educación, en la cual el docente no fue formado, y que además es opuesta a la que comparte, señalando la ausencia de una dimensión pedagógica de la misma. Las reformas quedan presionadas por un conjunto de mecanismos formales —los sistemas de exámenes, el incremento de días de clase— que son considerados como los que pueden elevar la calidad por sí mismos. De igual forma, indicamos que la reforma deja intacto un conjunto de estructuras institucionales (no modifica la institución escolar, no cambia las prácticas y rutinas escolares, no crea otras condiciones para el desempeño docente).

No puede dejar de mencionarse la contradicción que existe entre buscar elevar la calidad de la educación, y al mismo tiempo promover reformas comprimidas por una reducción del gasto en educación.

Es necesario hacer notar, a su vez, que, dentro de un conjunto de líneas generales, las reformas de la educación básica operan como un mosaico de propuestas: en algunos países se avanza más en unos temas, mientras que en otros el énfasis se hace sobre otros aspectos.

Por todo ello, afirmamos al inicio de nuestro trabajo que el docente no se identifica con los fundamentos de las mismas, y por tal razón no puede operar en función de ellas. Las reformas educativas son proyectos cuyos resultados sólo se percibirán a mediano plazo, por lo que es necesario no sólo atender a la responsabilidad de establecer una reforma —ciertamente necesaria— de la educación, sino construir la mejor reforma posible, que por fuerza tiene que pasar por ejes olvidados, como establecer desde su concepción un mecanismo que garantice que los docentes son parte de la misma, que los docentes comparten sus postulados.