

COMENTARIO DE ACTUALIDAD

LA REFORMA EDUCATIVA, UNA NOTA CONCEPTUAL EN TIEMPOS DE TURBULENCIA

EDUCATION REFORM, A CONCEPTUAL NOTE IN TIMES OF TURMOIL

GUILLERMO A. TAPIA GARCÍA*

*“Quien no conoce bien la fuerza de las palabras no
puede conocer bien a los hombres”
(atribuido a Confucio)*

***Académico de tiempo del
DCSH de la Universidad
Iberoamericana León.
Doctor en Ciencias
en la Especialidad
de Investigaciones
Educativas por el Centro de
Investigaciones y Estudios
Avanzados; Maestro en
Innovación Educativa y
Licenciado en Historia
por la Universidad de
Guanajuato; Actualmente
es coordinador
del Doctorado
Interinstitucional en
Educación.**

La *reforma* es una modalidad del cambio social y educativo. En su acepción más literal significa ‘volver’ a dar ‘forma’ a algo. No supone cambios radicales o rupturas totales, puesto que se utiliza más en el sentido de ‘reorganizar’, ‘reestructurar’, ‘recomponer’, ‘reconstruir’ e incluso, ‘renovar’. Esto es, el cambio sucede sin transformar la esencia del objeto del cambio. Cambia su forma, estructura, organización, composición, pero no su sustancia.

Como *modalidad de cambio educativo*, la reforma ha sido definida como un proceso de cambio deliberado e intencionado, decidido y dirigido por un actor social, el aparato de gobierno de un Estado, destinado a modificar los componentes y procesos del sistema

educativo, para adecuarlos a los fines propuestos o para corregir deficiencias. La reforma parte de la observación de los resultados del sistema y busca mejorarlos o inicia el cambio en los fines o funciones asignadas del sistema, y busca adecuar los componentes del sistema para que cumplan los nuevos fines. Esta vertiente de la definición enfatiza el hecho de que la reforma procede de la *autoridad administrativa* y con ello se delimita el campo semántico del concepto, como lo podemos observar en las siguientes citas:

La reforma es un proceso de cambio de relativa amplitud, que afecta al sistema educativo a partir de una *decisión política tomada por el Estado e impulsada por su aparato gubernamental*, con grados diversos de participación de los actores involucrados. (Núñez y Vera, 1990, pp. 29-31) ¹

Es un cambio propiciado *por la administración educativa y que afecta al sistema educativo*, bien a su estructura, a sus fines o a su funcionamiento o a todos estos aspectos. Cambio, por lo tanto, impuesto en una dirección de arriba hacia abajo, que se extiende a todas las instituciones escolares en alguno o en todos sus niveles. Cambio político, que presumiblemente, y de manera explícita en algunos casos (...) pretende dar respuestas a necesidades sociales originadas en el mismo cambio social. (Estebaranz García, 1995, pp. 448-449) ²

“(...) una reforma de la enseñanza implica cambios fundamentales sobre las orientaciones de la política escolar. *Ésta es formulada por el poder central*. Una reforma se articula sobre una concepción amplia del cambio social. Ella se limita generalmente a la enunciación de objetivos generales, sin dar una indicación precisa sobre los procesos o métodos para que los objetivos sean alcanzados.” (Finkelsztein, 1996, p. 32) ³

Algunos autores como Sack (1981) (citado por Estebaranz, 1995) son más radicales en su postura acerca de los actores de la reforma, al sostener que la reforma *“siempre es una inversión del Estado, o al menos un gasto público en el cambio educativo para la mejora de la sociedad, cuyo instrumento es el sistema educativo”*. En consecuencia, la reforma suele implantarse a

1 Las cursivas son del autor. Hay autores que simplifican en exceso la índole gubernamental de la reforma cuando sostienen que “la reforma emana de las autoridades institucionales deseosas de poner su sello en las orientaciones de la escuela” (Finkelsztein y Ducros, 1996).

2 Las cursivas son del autor.

3 Traducción libre del autor. Tanto en francés como en inglés se suele utilizar el término “enseñanza” en el sentido de “educación” como lo hacemos en castellano.

través de los mecanismos administrativos del gobierno y *sustentado en bases legislativas*. En este aspecto, la reforma “se regula a través de normativa legal y se vehicula mediante planes y programas”. (De la Torre, 1994, p. 384)

Las decisiones para formular una reforma proceden de “la *conjunción* de factores socioculturales, técnicos, económicos”, (Estebaranz, 1995, pp. 448-449) por una parte, pero por otra, el proceso de toma de decisiones está “movido por factores sociopolíticos, económicos, culturales e ideológicos” (De la Torre, 1994, p. 384). Esto es, la reforma está condicionada en su formulación histórica por los conocimientos disponibles, el aprovechamiento de coyunturas de cambio social y los recursos que se pueden movilizar para implantarla. Pero a su vez, la reforma cobra contenido y sentido en la medida en que se corresponde con los intereses de los actores que encuentran en la transformación del sistema educativo un medio para alcanzar fines.

Otra vertiente de la definición enfatiza la naturaleza del cambio, propuesto a través de una reforma: “una forma especial de cambio, que *implica una estrategia planificada para la modificación de ciertos aspectos* del sistema de educación de un país, de acuerdo con un conjunto de necesidades, de resultados específicos, de medios y de métodos adecuados” (Sack en Estebaranz, 1995). Esto es, se trata de un cambio decidido por la autoridad administrativa, planificado, dirigido, intencionado.

Por otra parte, en el ámbito de los sistemas educativos, se precisa que la reforma interviene en la modificación de distintos elementos, componentes del sistema, o en sus procesos organizacionales o funcionales. En ese sentido, la reforma es

un proceso dirigido principalmente a *modificar el marco general de la enseñanza, sus metas, estructura y organización*, teniendo su origen en factores socioculturales, políticos y económicos. *Designa cambios curriculares amplios y fundamentales. Pueden consistir en la reestructuración del sistema escolar o en la revisión general del currículo*. Se trata de una modificación de gran amplitud que afecta a todo el sistema educativo a alguno de sus subsistemas, representando una mutación de índole estructural. En suma, la reforma alude a cambios estructurales⁴. (De la Torre, 1994, p. 44)

4 Las cursivas son del autor.

En ese marco, los cambios propuestos por una reforma pueden ser de diversa índole, de acuerdo con su finalidad e intención, por ejemplo "*cambios de primer orden, concretos, cuya finalidad es la eficiencia y la efectividad de lo que existe sin producir disturbios en las características básicas: cambios que surgen con la intención fundamental de corregir ciertas deficiencias del sistema (v.g. cambios o ajustes a los programas de estudio). (...) y (...) cambios que son más importantes y se refieren a la modificación de todos o casi todos los componentes del sistema en alguna medida*". (Estebaranz, 1995, pp. 448-449)

Desde este punto de vista, la reforma es un proceso de cambio que busca mantener el equilibrio del sistema educativo, cambios funcionales, adaptativos, nunca revolucionarios en el sentido de que busquen el reemplazo de un sistema por otro radicalmente distinto. La reforma es una estrategia para la permanente construcción del equilibrio funcional del sistema. Esto se puede comprender si se considera que:

La dependencia política y económica del sistema educativo está provocando, de forma permanente, cambios y reformas legales, institucionales y curriculares en función de los cambios de gobierno o de los requerimientos de las crisis y transformaciones económicas, pero en el fondo, la calidad de los procesos educativos sigue inalterable porque ni los docentes ni los estudiantes se sienten implicados en un cambio radical, en un proceso de búsqueda y experimentación reflexiva de alternativas a la cultura escolar en la que viven. (Pérez Gómez, 1997, pp. 16-17)

De manera más particular, existe una diferencia fundamental entre los autores que abordan el tema de la reforma. Por una parte, están los que sostienen que, siendo la reforma una *decisión del aparato gubernamental* para modificar o transformar elementos o procesos del sistema educativo, para adaptarlos a las necesidades sociales o para impulsar la consecución de nuevos objetivos, *una vez tomada la decisión y expresada a través de medios legales (leyes,⁵ decretos, acuerdos, circulares), la reforma está hecha* (Estebaranz, 1995, pp. 448-449). Esta visión privilegia la noción de verticalidad, unilateralidad e imposición de las disposiciones de la autoridad.

⁵"Las reformas son destacadas en leyes gubernamentales. Leyes para definir procesos y resultados (de la reforma). Hay leyes menos prescriptivas y ofrecen más espacio para la interpretación y administración de la reforma en la política educativa, es una legislación orientada hacia los 'objetivos'" (Falta la referencia).

Pero hay decisiones administrativas que funcionan en realidad como iniciativas políticas en sí mismas, a pesar de no haber sido redactadas como leyes de la nación... Las actuales reformas se proponen a menudo a través del desarrollo de guías o reglamentos administrativos, en lugar de hacerlo a través de leyes concretas..." Thomas Popkewitz. (1994). *Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma en la formación del profesorado*. pp. 46-47,

Esta noción de reforma, como cambio por decreto de la autoridad, desde un punto de vista crítico “suponen en definitiva la implantación de *decisiones externas que se imponen sobre la voluntad y competencia de los agentes involucrados*. Los cambios así implantados, o exigidos, no suponen el incremento en la calidad de las prácticas ni el desarrollo individual e institucional, sino simplemente la modificación superficial de las formas, rutinas y lenguajes, que a la postre cumplen con el aforismo de Lampedusa de que ‘todo cambie para que todo siga igual’ ” (Pérez Gómez, 1997, pp. 16-17).

Adicionalmente, Pérez Gómez sostiene que:

(...) puede afirmarse que los cambios y *las reformas externamente determinadas no provocan modificaciones educativamente valiosas*, sino, en el mejor de los casos, cambios en las condiciones y procesos de socialización escolar. En todo caso, está claro que esta estrategia exógena del cambio provoca fundamentalmente el incremento de las tareas burocráticas de la actividad docente y organizativa y las fuertes resistencias de los actores, manifestadas directa o indirectamente, pero que a la postre provocan el fracaso de la pretendida reforma. (Pérez Gómez, 1997, pp. 16-17).

Por otra parte, están los autores que privilegian la noción de que la reforma no sólo es decisión, sino también *acción* gubernamental para instrumentar y operacionalizar las decisiones tomadas por la autoridad que promueve una reforma del sistema educativo. Como sostiene Álvarez, “una reforma educativa (...) implica al menos dos elementos: nuevas políticas públicas (que expresan la decisión, su contenido e intención) y acciones para poner en práctica tales políticas...” (Álvarez, 1998a, p. 10).

Las políticas públicas requieren de líneas de acción gubernamental estables, aunque sufran modificaciones en el tiempo. Tales líneas de acción se operacionalizan en programas, actividades e intervenciones en los componentes o procesos del sistema educativo. Las políticas afectan la realidad del sistema en la medida en que “trascienden su formulación y son asimiladas y adoptadas (por los actores), es decir, en la medida en que afectan la vida cotidiana”. (Álvarez, 1998a, p. 10).

La reforma, además de la decisión y acción del actor institucional promotor, desde este punto de vista, requiere que los actores afectados la adopten o adapten, para que la reforma sea

tal⁶. La reforma es y se concreta en el cambio de la acción cotidiana de los actores. En este marco, sostiene Pérez Gómez que:

(...) las reformas *deben* pretender no la ejecución minuciosa y fiel del programa previsto por la administración, sino el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas y la facilitación de las condiciones estructurales y organizativas para que la institución escolar pueda decidir de manera autónoma y competente, y sin perder de vista sus finalidades educativas, las transformaciones que requiere la evolución del contexto. (Pérez Gómez, 1997, pp. 16-17)

De las consideraciones anteriores, que delimitan a la reforma como decisión política de la autoridad, expresada por conductos legales e institucionales para modificar los componentes o los procesos del sistema educativo y, de esa manera, adecuarlo a las necesidades del entorno social y a las exigencias de un proyecto de gobierno -a través de programas de acción que pretenden implantar el cambio, buscando que los actores sujetos de la reforma adapten sus prácticas cotidianas a las directrices impuestas por la reforma-, se distingue que existen distintas modalidades y tipos de reforma, según las estrategias de diseño e implantación de la misma.

Siguiendo el análisis que realiza Iván Núñez, se pueden identificar, por su lógica de origen, dos tipos de reforma: las abiertas y las cerradas.

Las reformas cerradas son aquellas estudiadas y decididas por el gobierno del sistema educativo y ordenadas en forma vertical, para ser ejecutadas de acuerdo con las prácticas funcionarias, sin mayor consulta en la fase de generación o de evaluación y sólo con una participación pasiva de actores como el profesorado, padres de familia o alumnos.

Las reformas abiertas, en cambio, implican una previa consulta a los actores sociales o a sus representantes y procuran una participación activa de éstos.

Mientras las reformas cerradas parecen desarrollarse según una pauta detallada y rígida, las abiertas incluyen sólo un diseño inicial muy general y permiten o favorecen

6 En este contexto, se puede entender a la reforma como una "política racional de intervención, entonces, es parte integral de la regulación, control y gobierno del Estado" por cuanto busca alterar la racionalidad de la acción de los sujetos sociales que intervienen en los procesos educativos. (Popkewitz, 1992). La relación entre poder y conocimiento en la enseñanza y la formación docente. p.32

la iniciativa o la propuesta por parte de los diversos actores para las aplicaciones más específicas, así como admiten modificaciones en el diseño original, según lo sugieran las circunstancias del proceso y la experiencia de los actores. (Núñez y Vera, 1990, pp. 29-31)

Según las lógicas de “amplitud” de la reforma, esto es, por el número de aspectos que pretenden modificar, el mismo autor sugiere que se pueden clasificar las reformas en:

“Revolucionarias”, que son aquellas que forman parte de un proceso general de transformación de la sociedad;

“Generales” que, sin ser parte obligada de procesos macro-sociales de cambio, afectan al conjunto del sistema educativo; y

“Parciales”, que inciden sólo en un nivel (por ejemplo, la educación secundaria), un área territorial o una dimensión particular de la realidad educativa (la administración, el currículo, la formación de maestros, etc.). (Núñez y Vera, 1990, pp. 29-31)

Por su parte, Benjamín Álvarez (1998b, pp.154-155) construye la siguiente propuesta de clasificación de las reformas educativas, con base en otras categorías, relativas al proceso de aprendizaje colectivo que conllevan tales reformas:

Hay reformas que se orientan con “pautas de pensamiento deductivo”, pues van de lo general a lo particular, del centro a la periferia, de lo cosmopolita a lo local. Es el caso de las reformas diseñadas por un ministerio de educación, mismo que las transfiere a gobiernos estatales o provinciales, a las instituciones escolares o a las comunidades para que las ejecuten.

Otro tipo de reformas son las guiadas por un “enfoque inductivo”. En este caso el contenido de la reforma surge de experiencias locales, de movimientos de “renovación” que surgen en la base del sistema, y que de ahí se van comunicando a otras localidades o estamentos, van de la periferia al centro. Una vez generalizadas o legitimadas las prácticas locales de reforma, el ministerio las adopta con validez para el todo del sistema educativo.

Un eje distinto para clasificar las reformas es la profundidad y ámbito del cambio que proponen: unas son las reformas que representan un cambio fundamental, una ruptura con el pasado, suelen ser iniciadas con una reforma legal y amplia del sistema. Otras son aquellas

que suponen “una extensión normal de las tendencias que se han venido desarrollando previamente, una maduración más que una revolución” /falta número de página, a través del desarrollo y acumulación de programas de mejoramiento de los servicios.

La combinación de los ejes inductivo-deductivo y continuidad-discontinuidad puede ayudar a comprender la naturaleza de algunas estrategias de reforma ya implantadas, con base en los siguientes cruces:

Reforma “estructural-deductiva”: busca establecer un sistema ‘fundamentalmente’ nuevo en todos los aspectos y niveles simultáneamente. Tiende a ser diseñada por los niveles centrales de gobierno. En afán de buscar coherencia del modelo restringe la participación y la creación de los actores locales. “Su éxito consiste en lograr el olvido de pautas antiguas y el aprendizaje de nuevas, en varios frentes y niveles simultáneamente” /falta número de página.

Reforma “deductiva-estratégica”: reformas con un patrón deductivo pero que concentran su acción en “puntos estratégicos” para promover cambios en todo el sistema de carácter evolutivo, incremental y acumulativo. Esta estrategia permite que la administración concentre sus esfuerzos en un solo campo de acción y reúna la experiencia para continuar con otros procesos. La participación de los actores locales es mínima.

Reforma “inductiva-incremental”: es un proceso de cambio acumulativo, a partir de las experiencias realizadas en la periferia del sistema. Su debilidad principal radica en su poca capacidad para expandirse horizontal y verticalmente en el sistema educativo. Sin embargo, nace y está soportada por la participación de los actores locales y sujeta a los grados de libertad que el sistema en su conjunto les provea a los actores. Es del tipo “movimiento de renovación pedagógica” (Núñez & Vera, 1990, págs. 30 - 31) pp. 30-31).

Reforma “inductiva-radical”: es la búsqueda de cambios radicales de ‘abajo hacia arriba’. Es un tipo de reforma basado en la participación extrema de actores locales que buscan una revolución del sistema educativo. No hay referencias empíricas para esta estrategia de reforma, que hayan afectado al sistema educativo. Se expresa más en la fundación de escuelas, por parte de agentes de la sociedad civil, con modelos y procesos educativos ‘alternativos’.

De acuerdo con lo anterior, y superando la discusión de si una reforma se establece por decreto o por el desarrollo de programas de acción gubernamental, es claro que las reformas

tienen un ciclo de vida: una fase de gestación, otra de implantación, otra de desarrollo e institucionalización y, finalmente, una nueva fase de gestación de una nueva reforma que supera a la anterior.

El ciclo de vida de una reforma es particular, de acuerdo con la estrategia de implantación que la autoridad elige como la más adecuada a la coyuntura y al contexto del sistema que será intervenido. Si una reforma es abierta y revolucionaria supone un ciclo; si es cerrada y parcial es otro ciclo, de acuerdo con la clasificación de Núñez. Si la reforma es estructural-deductiva, otro es el proceso o si es deductiva-estratégica, tiene otro ciclo, según la clasificación de Álvarez.

En general, toda reforma tiene una fase de gestación, de diseño, de “ensayo y negociación”, de implantación, de maduración, consolidación e institucionalización (Álvarez, 1998b). Estas fases están condicionadas por los factores tanto internos como externos al sistema educativo, pero en general dependen de los grados de consenso social sobre el contenido y dirección de la reforma. A menor consenso, mayor es la fase de negociación. A mayor disponibilidad de recursos (personas formadas, materiales, guías, etc.) para movilizar el sistema, menor duración tiene la fase de implantación. A mayor demanda de cambios por parte de los actores, mayor receptividad a las propuestas de cambio formuladas por la reforma y menor la fase de maduración e institucionalización.

En síntesis, una reforma es un proceso de cambio de los fines, procesos y/o componentes de un sistema educativo, que se inicia con la decisión política tomada por el gobierno de un Estado, de forma deliberada, intencionada y planificada. Puede o no contar con la participación de otros actores sociales, pero invariablemente se expresa a través de la legislación (leyes, decretos, reglamentos), la documentación oficial (planes o programas de gobierno), o por los medios de comunicación administrativos (acuerdos, etc.). La reforma busca adaptar los fines o los medios del sistema educativo a las demandas de otros sistemas (social, económico, político, cultural) o simplemente conservar un equilibrio entre los distintos componentes del sistema.

Toda reforma se concreta por medio de un ciclo de implantación y se considera que ha tenido éxito cuando los actores, procesos o componentes organizativos del sistema educativo se comportan con base en los lineamientos diseñados por la misma. Esto es, se trata de un proceso de cambio arriba-abajo, de carácter funcional, aunque sujeto a las relaciones de

poder que los actores establecen en su afán de conducir el sistema educativo, de acuerdo con los derroteros que les marca un sistema político y un régimen gubernamental.

Quizá ahora podamos comprender mejor las acciones de los reformadores, legisladores y políticos.

Referencias bibliográficas

Álvarez, B. (1998b). La pedagogía de las reformas. En B. Álvarez, & M. Ruiz-Casares, *Senderos de cambio, génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe*. Washington: USAID.

Álvarez, B. (1998a). Naturaleza y contexto de las reformas educativas de final de siglo. En B. Álvarez, & M. Ruiz-Casares, *Senderos de cambio, génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe*. Washington: USAID.

De la Torre, S. (1994). *Innovación curricular, proceso, estrategias y evaluación*. Madrid: Editorial Dykinson.

Estebaranz García, A. (1995). *Didáctica e innovación curricular*. Sevilla: Universidad de Sevilla / Ediciones Universitarias.

Finkelsztein, D. y Ducros, P. (1996). Conditions d'implantation et de diffusion d'une innovation scolaire. En M. Bami, & M. Garant, *Systemes scolaires et pilotage de l'innovation, emergence et implantation du changement*. París: De Boeck & Larcier.

Núñez, I., & Vera, R. (1990). Documento base: Estrategias de cambio educativo y participación del magisterio. En *Participación de las organizaciones docentes en la calidad de la Educación*. Santiago de Chile: UNESCO.

Pérez Gómez, Á. (1997). *Historia de una Reforma educativa, estudio múltiple de casos sobre la reforma experimental del tercer ciclo de EGB en Andalucía*. Sevilla: Díada Editora.

Popkewitz, T. (1992). La relación entre poder y conocimiento en la enseñanza y la formación docente. *Propuesta Educativa*(13).

Popkewitz, T. (1994). Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma en la formación del profesorado. En T.S. Popkewitz, *Modelos de poder y regulación social en pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*. Barcelona: Ediciones Pomares - Corredor.