

## **SISTEMA ESCOLAR Y CAMBIO EDUCATIVO: REPASANDO LA AGENDA Y LOS ACTORES ♦**

**Rosa María Torres ♦**

**Instituto Fronesis**  
Quito-Buenos Aires  
[www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)

---

♦ Este documento está basado en un texto anterior titulado “Perfilando la agenda educativa”, capítulo final del estudio “Reformadores y docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas” (incluido en: A.L. Cárdenas, A. Rodríguez Céspedes y R.M. Torres, *El maestro, protagonista del cambio educativo*, CAB/Editorial Magisterio Nacional, Bogotá, 2000). Muchas de las ideas expuestas aquí fueron incorporadas a la plataforma de políticas que orientaron la gestión al frente del Ministerio de Educación y Culturas (MEC) del Ecuador entre enero y agosto de 2003, y han revisadas a la luz de dicha experiencia de gestión.

♦ Ecuatoriana. Investigadora y asesora internacional en educación. Autora de numerosas publicaciones sobre el tema educativo. ExMinistra de Educación y Culturas del Ecuador.  
[rmtorres@fibertel.com.ar](mailto:rmtorres@fibertel.com.ar)

## SISTEMA ESCOLAR Y CAMBIO EDUCATIVO: REPASANDO LA AGENDA Y LOS ACTORES

Rosa María Torres

La investigación y la experiencia disponibles en torno a la reforma de los sistemas escolares vienen sedimentando una serie de afirmaciones que requieren pasar ya a formar parte de un nuevo sentido común en torno a la educación, la reforma, la innovación y el cambio educativo en el medio escolar.<sup>1</sup>

El razonamiento que desplegamos a continuación busca resumir y ordenar algunas de estas afirmaciones, y proponerlas como una agenda para la reflexión y la discusión en torno a un proyecto de cambio de la educación escolar, a las tareas que ya están en marcha y a las que se abren a futuro, tanto para los reformadores (ubicados en el Estado, en las agencias internacionales, en la sociedad civil) como para los educadores y para la ciudadanía en general.

**1.** La educación que se imparte a través del sistema escolar requiere cambios profundos e integrales en todos los órdenes, no más de lo mismo ni simple mejoría de lo existente. El modelo escolar convencional es inadecuado para los tiempos, para los usuarios del sistema, y para el aprendizaje. Es un modelo escolar pensado para otra época, otras clientelas, otro Estado, otra sociedad, otro momento de la información, el conocimiento, la ciencia y la tecnología. El agotamiento del modelo escolar que venimos tratando de “mejorar” se hace evidente en los innumerables problemas estructurales e inter-relacionados que lo afectan, en la insatisfacción generalizada respecto de éste en el mundo entero, y en el escaso impacto que vienen teniendo las propuestas e intentos de reforma ensayados en los últimos años, no sólo en los “países en desarrollo” (“el Sur”) sino también en los “desarrollados” (“el Norte”).

**2.** El desafío, hoy, ya no es parchar el modelo escolar existente, sino construir otro modelo y otro sentido común para la educación en general, ubicando a uno y a otra en el marco del paradigma del aprendizaje a lo largo de toda la vida. “La educación” abarca tanto la enseñanza pública como la privada, tanto la que ocurre en el sistema escolar como la que ocurre fuera de éste, en ámbitos no-formales e informales. Necesitamos una educación y un sistema escolar sintonizados con los viejos y los

---

<sup>1</sup> En este documento nos referimos fundamentalmente a la reforma y al cambio de la *educación escolar*. El término “reforma educativa” debería emplearse para referirse a la Educación de manera amplia, tanto la escolar como la extra-escolar. Asimismo, diferenciamos *reforma* y *cambio* educativo. Viene llamándose “reforma” a los procesos gubernamentales, institucionales, asumidos por los Ministerios de Educación, orientados a mejorar los sistemas de enseñanza pública. No obstante, dichas reformas a menudo no resultan en cambios reales. Venimos sosteniendo por ello que la posibilidad del cambio educativo, incluso en el medio escolar específicamente, excede con mucho a los Ministerios de Educación, a un período gubernamental y a cualquier propuesta puntual de “reforma”. Ver: R.M. Torres, *Itinerarios por la educación latinoamericana: Cuaderno de viajes*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós/CAB, 2000.

nuevos desafíos de la época, con las nuevas realidades, contradicciones y posibilidades, con el espectacular avance de la ciencia y la tecnología, con los requerimientos de quienes aprenden y de quienes enseñan, con la apremiante necesidad de contribuir, desde la educación, la conciencia y la movilización social, a transformar las realidades de pobreza e inequidad que perviven y se profundizan a escala global y en cada uno de nuestros países.

**3.** Un buen sistema educativo está pensado desde, y debe responder prioritaria y fundamentalmente a, las necesidades de quienes aprenden: niños, jóvenes y adultos. El sistema en su conjunto, y cada institución educativa en particular, deben adaptarse a los alumnos, no al revés. Dicha adaptación incluye decisiones en torno a los para qué, dónde, cuándo, qué y cómo de la educación y del aprendizaje. La(s) lengua(s) de instrucción, el currículo y la pedagogía, la administración escolar, la evaluación de los aprendizajes, la organización del tiempo y del espacio, deben ser pensados y diseñados en primer lugar en función de los alumnos y sus necesidades, no de las de los educadores, directivos, administradores o padres de familia. Los alumnos no son meros clientes, usuarios o consumidores de educación, sino destinatarios principales y agentes activos de su propio aprendizaje. Su participación y consulta son, pues, esenciales.

**4.** Para atender en igualdad de condiciones a todos, y para responder a la especificidad de grupos y contextos diversos como los que caracterizan a las sociedades reales, la oferta escolar deber ser necesariamente diversificada. Pero diversificar no significa justificar los dobles estándares – una noción de calidad para los (países, sectores) pobres y otra para los (países, sectores) ricos – sino, por el contrario, propender a que el ideal y la meta de calidad sean iguales para todos. Esto implica invertir las prioridades y las lógicas convencionales que reproducen la inequidad, dar más a quienes tienen menos, priorizar las zonas y los sectores más abandonados, asegurar no sólo acceso a la escuela sino acceso al aprendizaje, que es lo que realmente importa.

Puesto que la identidad y calidad (cultural, profesional, ética, humana) de los educadores es un factor clave de la calidad y pertinencia de la enseñanza, deben ser los mejores educadores y los más idóneos quienes enseñen en los primeros grados, en las zonas rurales y, en general, en las sectores más desfavorecidos. Esto implica revisar la normativa vigente y las tendencias históricas (legales, administrativas, financieras), que vienen operando exactamente a la inversa. Sin cambios de esta magnitud y de esta naturaleza, que ponen sobre el tapete la *calidad política y profesional* de los reformadores, la “calidad” y la “equidad” tan mentadas en el discurso de la reforma educativa, no pasarán de ser eso: discurso.

Necesitamos aceptar la idea de un sistema flexible, que albergue la diversidad (diferentes tipos de escuelas, de modelos de administración escolar, de calendarios escolares, de educadores y de funciones docentes, de arreglos curriculares y pedagógicos, de lenguas de instrucción y decisiones lingüísticas, etc.), precisamente para asegurar igualdad; un sistema que desafíe variables del sistema escolar que

suelen darse por inmutables, tales como la lengua de instrucción, el tiempo, el espacio y la edad; un sistema sensible a la(s) cultura(s), la historia y la especificidad de cada grupo y contexto, al cambio incesante de la sociedad, el conocimiento y la tecnología, capaz de abrazar la innovación y el aprendizaje (individual, institucional, social) como dimensión inherente a su quehacer, y de aprovechar tanto las viejas como las nuevas tecnologías para las tareas de la enseñanza y el aprendizaje de todos: alumnos, educadores, padres de familia, comunidades.

**5.** Un buen sistema educativo está centrado alrededor del aprendizaje. Un sistema comprometido con el aprendizaje <sup>2</sup>:

- comprende y asume el concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida como una necesidad y un derecho de todos, no sólo de alumnos y educadores, sino de todos los actores de la comunidad escolar, de la comunidad local y la sociedad en su conjunto;
- acepta que existen múltiples lugares y maneras de aprender, que la institución escolar no es el único espacio de aprendizaje, que no todo aprendizaje deriva de la enseñanza, que hay autoaprendizaje así como aprendizaje entre pares, que el interaprendizaje es un modo fundamental e insustituible de aprendizaje entre alumnos, educadores, padres de familia, profesionales, investigadores, tomadores de decisión, etc.;
- es sensible a la diversidad, y a la necesidad de respuestas específicas y diferenciadas para cada país y para los distintos grupos y sectores, atendiendo a factores como edad, género, culturas, lenguas, nivel socio-económico, intereses y expectativas, tanto de quienes aprenden como de quienes enseñan;
- pone en el centro el currículo y la pedagogía, es decir, el qué, cómo y para qué se enseña, se aprende y se evalúa, 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 de administradores del sistema - en el marco de un concepto integrado de *gestión* que incluye tanto la dimensión organizativo-administrativa como la curricular-pedagógica;
- asume que todos (niños, jóvenes, adultos) pueden aprender, si se les ofrece las condiciones apropiadas, si la propuesta pedagógica despierta su interés, se conecta con su cotidianeidad pero les abre nuevos horizontes, parte de sus saberes previos y les ayuda a descubrir y desarrollar sus talentos, respeta sus estilos y ritmos de aprendizaje pero desafía sus propios límites y capacidades. Consecuentemente, si los alumnos no aprenden, se está dispuesto a considerar que la falla está del lado del

---

<sup>2</sup> R.M.Torres, *Aprendizaje a lo largo de toda la vida: Un nuevo momento y una nueva oportunidad para el aprendizaje y la educación básica de adultos (AEBA) en el Sur*. Estocolmo: ASDI; Bonn: IIZ-DVV, 2003.

sistema (escolar, social) y de la enseñanza, antes que del lado del alumno y del aprendizaje;

- propicia las mejores condiciones para el aprendizaje tanto dentro de la institución escolar (condiciones de infraestructura, curriculares y pedagógicas, un clima escolar agradable, distendido, libre de miedo) como desde las condiciones de vida de la familia (nutrición, salud, trabajo, vivienda, etc.), asumiendo como parte de la política y la reforma educativa el asegurar las condiciones materiales y subjetivas que son esenciales para aprender<sup>3</sup>;
- se compromete con el aprendizaje más que con el rendimiento escolar, al menos tal y como este último se entiende y mide tradicionalmente en los sistemas escolares y en los sistemas nacionales e internacionales de evaluación.<sup>4</sup> Lo que importa es el aprendizaje, su relevancia, sentido y utilidad para quien aprende. Aprender implica comprender, pensar, dudar, tomar conciencia de que existen puntos de vista diferentes, identificar y resolver problemas de la vida diaria, desarrollar la autoestima, la curiosidad, la pregunta y el gusto por el aprendizaje. Lo que se aprende en el aparato escolar no es suficiente para resolver las necesidades básicas de aprendizaje de una persona, ni se limita a lo establecido en el currículo prescrito (el que consta en los programas de estudio, en los textos escolares, etc.) ni mucho menos a dos áreas del currículo (Lenguaje y Matemáticas, las que usualmente se miden). En esa medida, antes que averiguar qué *no* saben y *cuánto* aprenden los alumnos en la escuela, interesa averiguar *qué saben y qué están aprendiendo*, cómo lo aprenden, si y para *qué les sirve* lo que aprenden, qué y cómo debería enseñar la escuela para hacer del aprendizaje escolar una contribución efectiva al desarrollo (personal, familiar, comunitario) de conocimientos y habilidades para lidiar con el cuidado de la propia salud, la producción, el trabajo, la interculturalidad, la participación ciudadana, los deberes y derechos, la comprensión y transformación de la realidad, el aprendizaje permanente;
- comprende que una enseñanza orientada hacia el aprendizaje pasa fundamentalmente por los educadores, su propio aprendizaje, y su voluntad, capacidad y posibilidad para cambiar y para cambiarse a sí mismos. Asegura, consecuentemente, buenas condiciones para la enseñanza y para el aprendizaje permanente de quienes enseñan, y un sistema de aprendizaje docente ajustado al rol y a las expectativas que se depositan en ellos, debiendo haber coherencia entre lo que se enseña (y cómo se enseña) a los educadores y lo que se espera que ellos enseñen a los alumnos;

---

<sup>3</sup> UNESCO-OREALC/ LLECE, *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados para Alumnos del Tercer y Cuarto Grado de la Educación Básica*, Santiago, 2001; *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*, Santiago, 2002.

<sup>4</sup> Pedro Ravela y otros, *Los próximos pasos: ¿Hacia dónde y cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?*, GRADE-PREAL, Lima, 2000.

- instaura una cultura y un sistema de evaluación y rendición de cuentas a todos los niveles: aula, institución escolar, equipos de dirección y asesoría a nivel local, intermedio y nacional, Estado, sociedad civil, y agencias internacionales de cooperación. Puesto que la educación es asunto de todos, y puesto que en ella intervienen (por decisión o por omisión) todos estos actores, la (auto)evaluación y la rendición de cuentas deben aplicarse a todos ellos, no seguir viéndose como una operación unilateral que involucra a un único actor (típicamente, el educador, la escuela, el Ministerio de Educación). Se trata, por otra parte, de evaluar y rendir cuentas no sólo en torno a los *resultados* sino también a los *procesos*, involucrando no sólo el aprendizaje de los alumnos sino también el aprendizaje de los educadores y del personal administrativo, no sólo la cantidad del presupuestario sino sobre todo la calidad del gasto, no sólo la implementación sino también la pertinencia y eficacia de la investigación, el diseño y la gestión de las políticas y reformas para lograr los resultados deseados.<sup>5</sup>

**6.** Un sistema escolar 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 la escuela y en permanente contacto con ella;
- construcción de autonomía escolar, asegurando los apoyos (técnicos, financieros, administrativos) y las condiciones requeridas para hacer realidad dicha autonomía, sin que ello perjudique aún más la calidad y la inequidad en la oferta educativa, y sin que ello signifique la des-responsabilización del Estado. Se trata de fortalecer ambos, Estado e institución escolar, en su capacidad para proveer una educación de calidad.

Autonomía escolar implica, como condición fundamental, autonomía profesional del equipo directivo-docente. Autonomía escolar implica, entonces, privilegiar la profesionalización y el aprendizaje permanente de los recursos humanos vinculados a la educación a fin de que puedan hacerse responsables, frente a sí mismos y frente a la sociedad, de su quehacer profesional y de sus resultados;

- desarrollo de una cultura de equipo en la institución escolar, lo que implica asumir la escuela como unidad, acercar - antes que continuar diferenciando y jerarquizando -

---

<sup>5</sup> Al hablar de “evaluación” hoy en día, parece esencial aclarar que no estamos promoviendo necesariamente la contratación de instituciones o consultoras privadas para asumir esta tarea, lo que es hoy una tendencia fuerte en el marco de lo que algunos llaman la “transición del Estado burocrático al Estado evaluador” (J. Elliot, “The paradox of educational reform in the Evaluation State: Implications for teacher education”, en: *Prospects*, N° 123, Vol. XXXII, N° 3, UNESCO-IBE, Sep. 2002).

las funciones de enseñanza, dirección y supervisión, y promover procesos y espacios conjuntos de aprendizaje, planificación y trabajo. Los educadores necesitan interactuar y colaborar entre ellos, romper con el aislamiento y el individualismo tradicionales del rol docente; a su vez, el director y el supervisor necesitan acercarse más a las realidades y problemas del aula, la enseñanza y el aprendizaje. Unos requieren "salir un poco del aula", para mirar la escuela como totalidad; otros requieren "regresar un poco al aula", para recuperar una dimensión profesional clave de su quehacer como educadores. Todo esto se logra no sólo a partir de voluntades personales sino con políticas, regulaciones, mecanismos y estímulos que apunten expresamente en esa dirección. Esto incluye soluciones espaciales y arquitectónicas adecuadas para propiciar el encuentro y la colaboración; la arquitectura y la cultura escolar convencionales están pensadas para el trabajo individual, para reforzar la falta de contacto y de comunicación vertical y horizontal entre alumnos, educadores y directivos.

**7.** Un sistema centrado en el aprendizaje y abierto al cambio trabaja simultáneamente en dos sentidos: *intra*, reforzando los vínculos hacia adentro de la institución escolar, e *inter*, tendiendo puentes: entre alumnos, entre educadores, 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, familia 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. Es preciso ampliar el horizonte de la escuela, de los educadores y de los especialistas en educación, entrar en contacto con otras disciplinas, otros referentes y realidades.

**8.** 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. Por eso, la capacidad para innovar y abrirse al cambio es una cualidad a desarrollarse tanto en los alumnos, como en los educadores, los administradores, los investigadores, asesores y formuladores de políticas. No se trata sólo de fomentar y/o intentar replicar experiencias innovadoras, sino sobre todo de desarrollar la capacidad para innovar, aprovechar y gestionar eficazmente la innovación. Esto implica 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, generalización y articulación de la innovación (micro) con la política educativa (macro).

**9.** Proponerse cambiar la educación escolar implica reconocer a los educadores como actores claves de dicho cambio, al menos mientras sigamos pensando el sistema escolar como un sistema organizado principalmente en torno a personas (no a máquinas o a tecnologías). Los educadores 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, que el currículo prescrito (el currículo-documento, el texto escolar). Asumir la importancia del educador sobre el currículo real y la pedagogía real, y sobre el cambio en el medio escolar, implica, para los reformadores y para los propios educadores, reconocer la importancia del profesionalismo: *profesionalismo* equivale a autonomía, dominio y competencia teórico-práctica en el propio campo de trabajo, reconocimiento de la necesidad de continuar aprendiendo, capacidad para tomar decisiones informadas, anticipar las consecuencias de esas decisiones, reflexionar críticamente, evaluar y corregir la propia acción, hacerse responsable y rendir cuentas por lo actuado.<sup>6</sup>

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

- el Estado: tiene una responsabilidad como convocante de la voluntad de los educadores (motivación, información, diálogo, consulta, respeto), asegurando condiciones y ofertas para un aprendizaje permanente, relevante y de calidad a quienes se encomienda la tarea de la enseñanza, tanto en su 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. El Estado tiene asimismo la responsabilidad de contribuir a *calificar y ampliar la demanda educativa*, de modo que la población – y sobre todo los sectores más pobres y los más desatendidos – pueda identificar sus necesidades de aprendizaje y exigir no sólo su derecho a la educación sino a una educación de calidad;

- la sociedad: tiene un rol fundamental activando, vigilando y apoyando la voluntad, la imagen pública y las condiciones del trabajo docente, informándose y siguiendo de cerca el tema educativo y el funcionamiento de las instituciones escolares, presionando al Estado, a los educadores, a las agencias internacionales y a las organizaciones de la propia sociedad civil para que cumplan sus responsabilidades y compromisos en torno a la educación, y colaborando en las tareas de información y educación ciudadana con vistas a calificar la demanda educativa de la población;

- los educadores: están llamados a comprometerse a fondo con su profesión, con las tareas de la enseñanza, la innovación y el cambio en educación, con el propio cambio y con el propio aprendizaje permanente, con los procesos y resultados de

---

<sup>6</sup> R.M.Torres, “La profesión docente en la era de la informática y la lucha contra la pobreza”, en: *Análisis de Perspectivas de la Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO-OREALC, 2001.

aprendizaje de los alumnos, y con las expectativas depositadas en su tarea por los padres de familia y por toda la sociedad;

- las organizaciones docentes: requieren asumir ellas mismas un rol cada vez más profesional, no centrado únicamente en los aspectos salariales y en las reivindicaciones corporativas, sino enmarcado en una perspectiva nacional y en un proyecto educativo y de país consecuente con la defensa y el fortalecimiento, antes que el debilitamiento, de la escuela pública. Debemos esperar de las organizaciones docentes que asuman ellas mismas con fuerza la bandera del desarrollo profesional y el aprendizaje permanente de los educadores, combatan el usual formalismo, esquematismo y credencialismo que caracterizan a la formación y la capacitación docente, contribuyan a democratizar y producir conocimiento relevante a la práctica pedagógica, a impulsar la innovación educativa, a promover la sistematización y el debate del saber pedagógico que portan los educadores, la apertura de los educadores a nuevos temas, medios y formas de aprendizaje, a otros referentes y experiencias, incluyendo el contacto con otros agentes educativos, con los alumnos, los padres de familia y la ciudadanía, el Estado.

**11.** La "reforma tradicional" aplicada a los sistemas escolares (vertical, autoritaria, tecnocrática, basada en el saber "experto" y en las recomendaciones/condicionalidades de los organismos internacionales) ha mostrado su fracaso. Tras varias décadas de intentos reformadores, la escuela tradicional - las creencias, relaciones y prácticas que la sostienen - sigue fundamentalmente en pie, así como los problemas asociados a ésta. Se trata, entonces, no sólo de reformar los sistemas escolares sino, en primer lugar, de reformar los modos de pensar y hacer reforma educativa en nuestros países. El cambio educativo no puede hacerse unilateralmente desde arriba, ni principalmente a través de normas y leyes, ni solamente desde la política educativa, el Ministerio de Educación y el sistema escolar. Implica pelear por otra política económica y otra política social, y contra la subordinación de esta última a la primera; implica visión y estrategia de largo plazo, compromiso y coherencia con la transformación político-económico-social por sobre intereses particulares o corporativos, métodos democráticos y consensuales, diálogo social y aprendizaje permanente de todos.<sup>7</sup>

Implica, en definitiva:

- políticas trans- y multi-sectoriales: la educación, la oferta y la demanda educativas, las oportunidades, condiciones y calidades de los aprendizajes, dependen en buena medida del manejo de lo político, lo económico, lo social y lo cultural. La educación no puede por sí sola modificar las estructuras y las condiciones de inequidad que genera y reproduce el actual sistema económico, político y social a nivel nacional y mundial. La pobreza es una condición estructural que afecta de manera directa las condiciones de la oferta y la demanda educativa, haciendo de la "calidad" un mito o una utopía

---

<sup>7</sup> R.M. Torres, *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente*, Montevideo: FUM-TEP, 2000; Madrid: Editorial Popular, 2000; Caracas: Editorial Laboratorio Educativo, 2000; Buenos Aires: IPE-UNESCO, 2000.

inalcanzable para los pobres, o bien una meta que parece alcanzable a condición de continuar sosteniendo los dobles estándares: una “calidad” para los ricos y otra para los pobres, una para la buena escuela particular y otra para la buena escuela pública.

Luchar únicamente por más presupuesto educativo es insuficiente; es preciso luchar al menos por el presupuesto “social” en su conjunto (salud, alimentación, trabajo, bienestar familiar, etc.). Por otra parte, los sentidos sobre lo educativo (sobre la educación, la enseñanza, el aprendizaje, el conocimiento, la buena escuela, el buen educador, el buen alumno, etc.) se construyen, refuerzan o renuevan no sólo dentro del sistema escolar sino también fuera de éste, en otros sistemas educativos, espacios y medios de aprendizaje tales como la familia, el barrio o la comunidad, los medios de comunicación, el trabajo, el grupo de pares, las ofertas de educación no-formal, la biblioteca, el telecentro, etc.;

- trabajar con la oferta y con la demanda: las acciones orientadas a incidir sobre la *oferta educativa* (factores internos al sistema escolar) requieren acompañarse de acciones sostenidas orientadas a incidir sobre la *demanda educativa*, en primer lugar los propios alumnos y los padres de familia. Unos y otros pueden ser bien obstáculos, bien aliados para el cambio. Serán obstáculo si se los excluye, si no son informados, si no participan plenamente y comprenden el por qué y para qué de los cambios propuestos. Fortalecer y calificar la demanda educativa, mejorar cualitativamente los niveles de educación, información y participación de los padres de familia, de la comunidad y de toda la sociedad, es esencial para mejorar la educación, particularmente entre quienes reciben y tienden a aceptar resignadamente una escuela, un educador y una enseñanza “pobre para pobres”;
- intervenciones sistémicas y estrategias de cambio: la experiencia indica que acciones aisladas, sobre uno o más componentes del sistema o de la educación escolar (capacitación docente, reforma curricular, distribución de textos o de computadoras, mejoras en la infraestructura, bono o beca escolar, evaluación, etc. etc.), terminan no cambiando nada. También indica que los planes en el papel, las políticas y “paquetes” de recomendaciones con respuestas listas para todo, rara vez logran plasmarse en la realidad. Más allá de la redacción de documentos, planes y declaraciones, se trata de (re)diseñar en la marcha una *estrategia* de cambio, que supere el nivel de la propuesta, la asesoría o la recomendación, y asuma el reto de la implementación.

El cambio sólo puede ser *sistémico*, es decir, del sistema en su conjunto, pues todos los componentes y dimensiones están inter-relacionados. Sistémico no quiere decir cambiar todo al mismo tiempo, sino tener en cada momento presente la totalidad, la articulación y la interdependencia entre las piezas, la dinámica de conjunto, las contradicciones y los dilemas que van abriéndose en el camino. Una buena estrategia de cambio avanza de manera armoniosa e integrada, incorporando y aglutinando a los diversos actores y a sus intereses, entusiasmando a partir de la propuesta y de su ejecución, evitando los *shocks* pero tensionando las posibilidades y los ritmos, introduciendo modificaciones 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 implica fundamentalmente un cambio de mentalidad y actitud respecto de lo educativo en sentido amplio y respecto de la enseñanza y el aprendizaje de manera específica. 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 educadores, 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, tanto a nivel macro como micro, y de dispositivos que permitan "ver" avances y resultados tangibles, en el corto y mediano plazo, 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 en el diseño y la formulación de la política educativa y en las bases de información y conocimiento que orientan a dicha política. La *ejecución* no es un momento posterior al diseño, a la planificación, a la investigación; las condiciones de receptividad, viabilidad y eficacia de la política educativa deben ser consideradas 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 de los puntos de partida y de la realidad en la cual pretende insertarse la estrategia de cambio, 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 actores de la comunidad escolar – alumnos, padres de familia, educadores y directivos - en particular.

**12.** La educación es responsabilidad y tarea de todos; en ella intervienen múltiples actores, con intereses, saberes, representaciones y expectativas diversos y contradictorios acerca de la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología. Puesto que el cambio educativo depende de todos ellos y de su voluntad para cambiar, éste sólo es posible a través del diálogo razonado, la participación democrática, la consulta y el debate abierto y plural (la *fronesis*).<sup>8</sup> Los medios de comunicación

---

<sup>8</sup> "*Fronesis* es una palabra de origen griego. La *fronesis* es una práctica que permite llegar a decisiones colectivas a partir del diálogo y la deliberación razonada entre sujetos portadores de diversos intereses, saberes y opiniones. Trabajar con la *fronesis* como ideal supone transformar los mecanismos e instituciones de educación y comunicación a partir de la crítica de las formas monológicas y antidemocráticas predominantes. Pero supone además trabajar por la transformación de las condiciones materiales, sociales y políticas que permitan el desarrollo de comunidades dialógicas, solidarias, constitutivas de una ciudadanía plena. Todo esto implica un modelo dialéctico de investigación, acción social y política, basado en la

juegan en esto un papel fundamental, si operan como informadores y facilitadores de dicho diálogo y debate amplio, antes que como azuzadores de la desinformación y del conflicto.

Estado y educadores/organizaciones docentes son dos interlocutores y actores claves, dada su centralidad en la educación y en el cambio educativo, la polarización histórica de sus posiciones, los niveles de enfrentamiento y conflicto a los que ha llegado dicha polarización, y los graves perjuicios que esta situación y su reiteración (paros y huelgas magisteriales recurrentes en toda América Latina) vienen trayendo a la educación, principalmente a la educación pública. Sin un acuerdo básico entre estos actores, respaldado por el poder ejecutivo, el legislativo y el de toda la sociedad, no sólo está hipotecada la posibilidad del cambio educativo sino que está en juego la supervivencia y la gobernabilidad misma del sistema escolar.<sup>9</sup>

Cuatro atributos se identifican como necesarios a desarrollar en el seno de las organizaciones docentes en relación con las políticas educativas, en tanto condiciones de la democratización y la calificación de la educación.<sup>10</sup>

- autonomía: del Estado, pero también de los partidos políticos, la Iglesia, los organismos internacionales, etc., a fin de poder expresarse con libertad, defender los intereses de sus asociados y los de un proyecto educativo nacional genuinamente comprometido con la defensa de 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: ver más allá de los intereses y derechos específicos del gremio, poniendo en el centro los intereses y derechos de quienes aprenden y el interés más amplio al que se debe la educación (la familia, la comunidad, los sectores populares, el desarrollo local y nacional, el país); y
- capacidad de concertación: abandonar los encuadres de enfrentamiento, cultivar el diálogo y la voluntad para buscar alianzas y acuerdos básicos.

Estos atributos son igualmente necesarios y válidos para los Estados/gobiernos y los organismos internacionales.

---

mediación entre diferentes puntos de vista y saberes, que actúa tanto a nivel macro como micro, con el propósito estratégico de desactivar los mecanismos de dominación que reproducen la inequidad entre naciones, grupos sociales y géneros". Ver: [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)  
<sup>9</sup> R.M.Torres, "Reformadores y docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas", en: Varios autores, *El maestro, protagonista del cambio educativo*, Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional, 2000.

<sup>10</sup> I. Núñez, *Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación. Estado del arte*. Santiago: UNESCO-OREALC/REDUC, 1990.

Es indispensable abrir el campo al diálogo, el debate y la participación de otros actores, entre otras cosas precisamente a fin de despolarizar la relación Estado/organizaciones docentes.

En este sentido, es posible pensar en instancias/grupos/sujetos cuya función sea precisamente facilitar el diálogo, la articulación y la acción colaborativa entre 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 gozar de autonomía (tanto del Estado como de los organismos internacionales) y ser legitimada (perfil, reconocimiento social, formación, remuneración, etc.) tanto a nivel nacional como internacional, como una función necesaria para el funcionamiento del sistema escolar y para el desarrollo de la política educativa sobre una base endógena, democrática, participativa y concertada.

**13.** Los organismos internacionales constituyen un actor clave, crecientemente difuso y ubicuo - visualizado al mismo tiempo como parte del “Estado” y de la “sociedad civil”, sin pertenecer en verdad a ninguno de los dos – y con creciente peso en el escenario nacional e internacional, y específicamente en el campo educativo, interviniendo en la investigación, el diseño, el financiamiento y la asesoría de la política y de la reforma. Construir un modelo educativo como el descrito, y un nuevo modelo de diseño y gestión de la política educativa coherente con dicho modelo, implica también un nuevo modelo de “cooperación internacional”, basado en el diálogo, el profesionalismo y el respeto entre las agencias y las “contrapartes” nacionales, en la cooperación antes que en la competencia inter-agencial, en las necesidades del país antes que en los intereses, la lógica y los ritmos de operación de las propias agencias.<sup>11</sup>

**14.** La solidaridad y la cooperación horizontal entre países es esencial para llevar adelante las tareas planteadas, las cuales dejaron ya de tener escala nacional, habiendo pasado muchas de ellas a tener escala subregional, regional, hemisférica y mundial. La cooperación Sur-Sur es una necesidad no sólo para dar respuesta a problemáticas y amenazas similares o a fin de aprovechar el intercambio y la complementariedad de realidades y de esfuerzos, sino a fin de (re)construir un pensamiento pedagógico latinoamericano, enraizado en las realidades, necesidades y posibilidades de nuestros países.

---

<sup>11</sup> J.L. Coraggio y R.M. Torres, *La educación según el Banco Mundial: Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CEM, 1997; R.M. Torres, “Cooperación internacional” en educación en América Latina: ¿parte de la solución o parte del problema?, en: *Cuadernos de Pedagogía*, N° 308, Barcelona, 2001; R.M. Torres, “Knowledge-based international aid: Do we want it? Do we need it?”, en: Gmelin, W.; King, K.; McGrath, S. (eds.), *Knowledge, Research and International Cooperation*, University of Edinburgh, 2001.