

# *La cuestión de las reformas escolares y del cambio educativo*

---

F. Javier Merchán Iglesias  
*Fedecaria-Sevilla*

Las reformas escolares y las propuestas e iniciativas de cambio de distinto tipo, constituyen ciertamente una constante del sistema educativo que ha llegado a convertirse en objeto de estudio para los especialistas y en una especie de rutina con la que conviven los docentes. Dejando al margen el proceso de construcción de los sistemas escolares estatales –al que De Puelles (2006) califica como la primera gran reforma–, es en la época del modo de educación tecnocrático de masas cuando proliferan las políticas gubernamentales que tienen como propósito explícito la reestructuración y cambio del sistema educativo: puede decirse que durante la segunda mitad del siglo XX, en Estados Unidos y en buena parte de los países europeos, la política educativa ha girado en torno a la reforma de la escuela.

Sin embargo, las propuestas e iniciativas de cambio no han sido patrimonio de las administraciones educativas. Desde principios del siglo XX se fue configurando un movimiento, protagonizado en este caso por docentes, pedagogos y didactas, cuyos principios hunden sus raíces en el naturalismo roussonian, y en autores como Pestalozzi o Comenius y, por supuesto, Dewey. Aunque el llamado movimiento de la Escuela Nueva tuvo expresiones heterogéneas, en él pueden espigarse las tesis fundamentales de lo que aún hoy se considera genuinamente renovador como opuesto a

los llamados modelos tradicionales de enseñanza. Más o menos articuladas, las iniciativas de innovación y cambio de la práctica de la enseñanza se suceden desde entonces en forma de oleadas sucesivas, con sus crestas y sus valles.

Así pues, las reformas escolares –impulsadas desde los gobiernos– y las prácticas de docentes aislados y de distintos colectivos de renovación pedagógicas, aunque son procesos de dimensiones distintas, tienen en común el hecho de que se tratan de proyectos y actuaciones que de manera recurrente y con mayor o menor intensidad persiguen la producción de cambios en el sistema educativo. En uno y otro caso podemos hablar de *cambios planeados* (Rodríguez Romero, 2003), diferenciándolos de aquellos otros cambios que ocurren realmente aunque necesariamente no responden a un diseño previo de actuación.

El estudio de las reformas escolares y del cambio educativo conoce su mayor impulso a mediados del pasado siglo en los Estados Unidos de América. La relevancia que el fenómeno de la escolarización tiene en el imaginario colectivo de este país y la trascendencia política y social que adquieren los planes de mejora de la escuela, formaban ya un caldo de cultivo propicio con el que alimentar la literatura sobre el tema; el llamado síndrome post-Sputnik y las consecuencias que se derivaban del infor-

---

<sup>1</sup> El llamado informe Coleman (vid. Coleman y otros, 1966), fue un amplio estudio sobre la incidencia de la actuación de la escuela en el rendimiento de los alumnos. Los resultados cuestionaron radicalmente la fe de la sociedad norteamericana en las posibilidades de la escolarización, ya que ponían de manifiesto que el éxito o fracaso no dependía fundamentalmente de la educación que la escuela proporcionaba a los jóvenes, sino que estaba directamente relacionado con el estatus socioeconómico de los estudiantes. En consecuencia, no parecía que las reformas escolares contribuyeran de manera decisiva a proporcionar más y mejor formación ni a favorecer la igualdad de oportunidades.

me Coleman<sup>1</sup> estimularon poderosamente la configuración de este campo de la investigación educativa, lo que se tradujo en una abundante producción bibliográfica y, sobre todo, en la elaboración de buena parte de las conceptualizaciones y perspectivas analíticas de las que hoy se sigue nutriendo en todo el mundo.

Del conjunto de trabajos publicados en forma de libros o artículos, merecen destacarse algunos por su especial contribución a la construcción de un marco apropiado para el análisis de las reformas y el cambio educativo. Es el caso, por ejemplo de la obra de Popkewitz, Tabachnick y Wehlage, publicada en 1982 con un significativo título *–The myth of educational reform: a study of school responses to a program of change–* y que ha sido recientemente traducida al castellano (vid Popkewitz y otros, 2007); igualmente imprescindible es un trabajo posterior de Popkewitz, publicado ya en 1994 en España (Popkewitz, 1994). En ambos libros se aborda una cuestión fundamental como es la de la naturaleza y significado de las reformas escolares. Lejos de sucumbir a las retóricas gubernamentales, los autores aciertan a situar los planes reformistas en un terreno más amplio que el meramente técnico, pedagógico e incluso educativo, llamando la atención sobre la dimensión política y social del fenómeno. Así, las políticas de reformas escolares no son lo que parecen ni lo que nos dicen (y quizás creen) que son, sino que contienen un programa oculto en relación con el poder y la estabilidad social que es necesario desvelar.

Desde la perspectiva de la Historia de la educación, las aportaciones de Larry Cuban, David Tyack, William Tobin o Herbert Kliebard, son igualmente fundamentales. En el conjunto de sus obras pueden encontrarse enunciadas y analizadas las cuestiones más relevantes sobre el problema de las reformas escolares y el cambio educativo. Así, en el libro de Larry Cuban (1984) *–How teachers taught. Constancy and change in Ame-*

*rican classrooms 1890-1980–*, del que el autor publicó una versión reducida en 1995 junto con David Tyack, traducida al castellano en 2001 (vid. Tyack y Cuban, 2001), se da cuenta de las dificultades que en la práctica han encontrado las propuestas de cambio, así como de la correspondiente persistencia de la continuidad en el campo de la práctica de la enseñanza. Su idea acerca de la suerte que corren las reformas y prácticas innovadores queda ilustrada con la metáfora del huracán en el océano, que a su paso levanta grandes olas en la superficie del mar mientras el fondo permanece inalterable y, en cualquier caso, cuando amaina el temporal, todo vuelve a su estado anterior<sup>2</sup>. Por su parte, un artículo firmado por David Tyack y William Tobin (1994), sirvió para acuñar el concepto de *gramática de la escuela*, término de gran potencia analítica que ayuda igualmente a entender los problemas con los que se enfrentan las iniciativas innovadoras y reformista. La *gramática de la escuela* sería el conjunto de estructuras y rutinas que de manera generalmente implícita constituyen el marco en el que se desarrolla la enseñanza. Aunque se trata de patrones configurados históricamente, destaca su resistencia al cambio y su capacidad para reinterpretar, adaptar o refractar cualquier propuesta renovadora. Por lo demás, la importancia de este marco estriba en que, como ya advertía Dewey, condiciona todo cuanto ocurre en la enseñanza aunque apenas es objeto e discusión. Por su parte Herbert Kliebard abordó también la cuestión del cambio educativo desde la perspectiva de la Historia del Currículum, especialmente en un libro publicado en 2002 *–Changing Course. American Curriculum Reform in the 20th century–*. En sus páginas el autor coincide con Cuban en señalar las dificultades que han encontrado las propuestas de cambio, sobre todo en cuanto penetran en el interior de las aulas. A este respecto señala Kliebard que las reformas que son incoherentes con las estructuras básicas

<sup>2</sup> Ya en 1922, refiriéndose a esta dinámica, Chartes había afirmado “que la historia de la educación americana es una crónica de modas pasajeras” (Vid. Kliebard, 2002: 1. Traducción JM)

de la escolarización tienden al colapso, incluso cuando tienen inicialmente éxito en términos de desarrollo en la práctica. La explicación estriba en la existencia de contradicciones irresolubles entre las propuestas innovadoras y el modo de escolarización, lo que nos debe estimular –dice Kliebard– a conocer más en profundidad la estructura de la escolarización y la dinámica de las clases, a fin de tratar de comprender por qué “causan este rechazo de la mayoría de los nobles esfuerzos para cambiar la práctica pedagógica” (Kliebard, 2002: 131 Traducción JM). En su opinión, el núcleo de esas contradicciones está en que el profesor debe a la vez enseñar y guardar el orden en el aula, si bien ésta última tarea acaba absorbiendo a la de la enseñanza. Así, puesto que, por ejemplo, “*esta función de guardar el orden es amenazada por reformas como las que son defendidas por líderes del movimiento de enseñanza centrada en los alumnos*” (ibid. 132), lo más probable es que más tarde o más temprano acaben siendo rechazadas por los docentes que no ven razonable asumir riesgos en un contexto tan inestable e impredecible como el de la clase<sup>3</sup>.

En fin, otros autores como Eisner (1994) o Sarason (2004), han destacado las limitaciones de los planes de reforma y de las prácticas innovadoras. Eisner, por ejemplo, insiste en que generalmente se actúa sin tener en cuenta el carácter sistémico de la vida en las escuelas, de manera que no vale suponer que sólo cambiando esto o aquello acabará cambiando todo lo demás. Es más, generalmente apenas se actúa precisamente sobre los elementos más resistentes, mientras que se vuelcan esfuerzos en aspectos que acaban siendo irrelevantes en la configuración de la práctica de la enseñanza. Además, añade, las estrategias reformistas adolecen de verticalidad, de manera que existe una enorme distancia entre la cultura de los reformadores y la de los docentes<sup>4</sup>,

que, por lo demás, no está claro que tengan ni interés ni tiempo en ocuparse de ese tipo de asuntos.

Sin alcanzar la prolijidad ni la profundidad con que el tema ha sido tratado en Estados Unidos, sí puede decirse que en España ha ido creciendo el interés por el estudio de las reformas escolares y del cambio educativo. Lógicamente a ello no es ajeno el hecho de que entre 1970 y 2007 se hayan sucedido varias reformas –o, mejor, promulgado varias leyes de reforma–, auspiciadas por distintos gobiernos, y de que en ese mismo período de tiempo se haya producido un ciclo de auge y decadencia de los movimientos de renovación pedagógica. Pero, a diferencia de lo que se ha señalado para el caso norteamericano –y ha ocurrido también en otros países–, la atención de los autores se ha centrado en el estudio de las reformas como elementos de la política educativa, echándose en falta trabajos sobre la incidencia de otro tipo de iniciativas de cambio como las protagonizadas por numerosos grupos de docentes más o menos organizados en los Movimientos de Renovación Pedagógica. Así mismo, habría que señalar la escasez de estudios empíricos, lo que se traduce en que no pocas de las publicaciones sobre el tema se limiten a especulaciones sobre lo que debió ser y no fue o, más comúnmente, sobre lo que debería ser la educación. De esta forma, en la producción española, se advierte cierta debilidad teórica a la hora de afrontar el problema del cambio educativo desde una perspectiva más amplia que la que se ciñe a las reformas escolares y a la política educativa, debilidad que se hace más notoria a la hora de considerar el *cambio no planeado*, un objeto de estudio prácticamente ausente por nuestros lares. En todo caso, salvo contadas excepciones, la mayor parte de los textos de quienes han escrito sobre el tema vienen a seguir las líneas trazada por los

<sup>3</sup> En este sentido, Eisner afirma que “*si un pájaro ha estado enjaulado durante una década y de pronto encuentra la puerta abierta, no sería ninguna sorpresa si no deseara salir. Frecuentemente lo familiar es más confortable que lo desconocido*” (Eisner, 1992: 617. Traducción JM)

<sup>4</sup> Esta idea ha sido planteada también por Viñao en el número 5 de esta misma revista (vid. Viñao, 2001)

autores norteamericanos citados anteriormente, de manera que nos son muchas las ideas originales que en ellos podemos encontrar.

Lógicamente el interés por los problemas de las reformas y el cambio educativo se ha traducido en una explosión de publicaciones en artículos y libros que tiene su comienzo en los últimos años de la década de los ochenta. Algunas de esas obras han sido ya reseñadas en esta misma revista, otras carecen de interés suficiente como para que nos ocupemos de ellas; de todas las restantes no sería posible dar noticia en el limitado espacio de este artículo-reseña, así que su autor se ha tomado la libertad de seleccionar una muestra atendiendo a criterios de calidad y representatividad en la identificación y el análisis de los problemas en nuestro campo de estudio.

### La reforma en la práctica

Aunque han pasado ya diez años desde su publicación, para la comprensión de la trayectoria que en la práctica siguen los procesos de reforma e innovación pedagógica, me parece fundamental la lectura del trabajo que Pérez Gómez (1997) publicó en Díada. Si antes decía que en España carecemos de estudios empíricos sobre la puesta en práctica de iniciativas de reforma e innovación, el libro del pedagogo afincado en Málaga es una excepción. Esta obra –que me parece poco leída y menos aprovechada–, no es propiamente un ensayo sobre reforma y cambio educativo. Como se anuncia en el título, es resultado de un trabajo de evaluación del proceso de reforma del ciclo superior de la EGB en Andalucía encargado por la Consejería de Educación. El estudio –que utilizó abundante información de carácter etnográfico, con entrevistas a maestros, padres y madres y personal de la administración– ofrece una panorámica muy rica sobre las vicisitudes que siguió una experiencia en la que convergieron los proyectos y prácticas de colectivos docentes innovadores junto a los planes de una administración que centro su política educativa en la reforma, y ello en un escenario

real, en el que también estaban presentes alumnos de carne y hueso y padres, madres y otros docentes no tan dispuestos para la utopía. El interés de este libro –de obligada lectura, insisto, para conocer por dentro la suerte que corrieron entonces las propuestas innovadoras– reside, desde luego, en la singularidad de su objeto de estudio y en la metodología empleada, pero también, y sobre todo, en las agudas reflexiones que hace el autor acerca de las razones que explican el ciclo de auge y declive que caracteriza a los procesos de reforma, así como las dificultades que en la práctica encuentran las pedagogías innovadoras en la escuela que conocemos.

Algunos años después, terminado el ciclo de implantación de la LOGSE, abruptamente interrumpido por una nueva ley de reforma –la LOE–, ve la luz el libro de Bolívar y Rodríguez Diéguez (2002). Aunque la obra toma como referencia la reforma de la LOGSE –y a ella dedica de manera específica una de las tres partes de que consta–, pretende tomar distancia de ese episodio concreto de la historia de las reformas escolares, reflexionando sobre el fenómeno reformista en general y sobre el problema de su incidencia en la práctica. A pesar de los problemas de ensamblaje que el lector o lectora puede advertir entre las diferentes partes, el texto tiene la virtud de acercarnos a las cuestiones fundamentales desde una perspectiva sociopolítica. Siguiendo la estela de las tesis de Pokewitz, desde el primer momento Bolívar y Rodríguez Diéguez identifican a las reformas como textos retóricos que persiguen al menos dos objetivos: persuadir a los profesores de su bondad y oportunidad y generar expectativas de modernización. Así, las reformas escolares resultan ser sucedáneos de cambios sociales que, además, apenas comportan innovaciones significativas pues, como apuntaba Cuban en su metáfora del huracán, el mundo de la práctica en poco se ve alterado por ellas. En todo caso las reformas escolares responden a intereses políticos o económicos que se ocultan por medios discursivos, presentándose como demandas educativas pero que en realidad no afectan a lo que ocurre en el interior de

las aulas<sup>5</sup>. Profundizando precisamente en una de las cuestiones centrales en el análisis los procesos de reforma y otras iniciativas de cambio –como es el de su incidencia en la práctica–, los autores apuntan en una dirección ya señalada por ejemplo por Eisner en un artículo citado anteriormente. La idea es que las reformas actúan con una lógica racionalista y vertical, sin tener en cuenta la complejidad del campo de la práctica y sin atender, por tanto, al papel activo de los profesores en la interpretación y reelaboración de las propuestas de cambio que se le plantean. Más aún, pensado ahora en el caso de la reforma LOGSE, la lógica racionalista que le subyacía, hizo pensar que el problema podía reducirse a un déficit de conocimiento –¿y de voluntad?– de los docentes acerca de los nuevos métodos de enseñanza, de donde se daba por supuesto que una dosis apropiada de formación resolvería la pertinaz resistencia de los profesores. Pero, como atinadamente se señala en el texto, el asunto es más complejo pues, siguiendo a Tyack y Cuban, por razones diversas y sin que pueda atribuirse simplemente a la decisión y cualidad de los docentes, la cultura de la escuela, la gramática básica, reabsorbe y encaja en sus reglas las innovaciones. Los autores no entran a considerar cuáles son esas razones.

### Conceptualizando la reforma

La conceptualización de la reforma y del cambio educativo es el asunto central de la obra que publicó M. del Mar Rodríguez Romero en el año 2003 (vid. Rodríguez Romero, 2003). Acertadamente, ya en

las primeras páginas del libro, nos advierte la autora sobre el carácter histórico y político de los discursos dominantes sobre el cambio y reforma de la educación<sup>6</sup>. La premisa en la que se apoyan es la de que la mejora de la educación es un signo y factor de crecimiento y desarrollo social, un signo de progreso. Se trata, entonces, de disponer de un conocimiento capaz de establecer referentes acerca de la *buena enseñanza* y de diseñar estrategias capaces de difundir y poner en marcha las innovaciones. Ese es el conocimiento sobre el cambio, un conocimiento que se presenta desprovisto de todo interés, ajeno al campo de la política, pero que, en palabras de la autora, configura formas específicas y contextuales de poder.

A mi modo de ver el libro de la que hoy es profesora en la Universidad de la Coruña adolece de un argumento claro y continuado a lo largo de todo el texto, debido a la inclusión de capítulos que, en buena medida, se alejan del cuerpo central de su contenido, lo que hace que a veces la lectura resulte dificultosa. Pero ello no impide que subrayemos su interés en lo que tiene de aportación a la hora identificar qué son las reformas escolares y las propuestas de cambio en la educación. Siguiendo a Popkewitz, Rodríguez Romero sitúa el fenómeno como parte de movimientos sociales, culturales y económico de más amplio radio, señalando al respecto varias tendencias. Para ello nuestra autora se vale del concepto de *comunidad discursiva*, entendiéndolo por tal una asociación no explícita de individuos y grupos que comparten y crean modos comunes de interpretar y actuar respecto al cambio educativo, reforzando sus afinidades pero sin eliminar sus diferencias<sup>7</sup>. Se re-

<sup>5</sup> Sobre esta idea puede verse un artículo mío en el número 6 de esta misma revista, que llevaba por título el siguiente: ¿Tiene algo que ver la política educativa con la escuela?. (vid. Merchán, 2002)

<sup>6</sup> Aunque en el capítulo II la autora dedica un apartado a tratar de la terminología propia del tema, a mi modo de ver no queda clara la diferencia que atribuye a los términos cambio educativo y reforma., de tal manera que a lo largo del texto los utiliza indistintamente induciendo cierta confusión en la lectura.

<sup>7</sup> De alguna manera el concepto de comunidad discursiva nos evoca el concepto de bloque que acuña Apple para analizar el fenómeno de la modernización conservadora de la educación. Se trata de una alianza de diversos sectores sociales entre los que “existen claras tensiones y conflictos”, pero que tienen objetivos comunes respecto a la educación (Apple, 2002: 87). Rodríguez Romero defiende la pertinencia del concepto ya que proporciona un marco adecuado para incluir los nuevos movimientos sociales que emergen en las sociedades del capitalismo avanzado, que no se ubican en espacios políticos definidos.

fiere en primer lugar a la *comunidad discursiva de la excelencia*. Desde esta perspectiva –que se reconoce también en los enfoques tecnológicos–, el cambio debe ser producto de la aplicación del conocimiento: la investigación educativa genera conocimiento que se concreta en un nuevo producto; éste será difundido apelando a sus cualidades y apoyándose en una cadena de expertos y asesores. El modelo se identifica claramente con las reformas emprendidas por la nueva derecha (la modernización conservadora a la que se refiere Apple), teniendo como lema la calidad de la enseñanza y la elevación del rendimiento académico.

En segundo lugar describe Rodríguez Romero la que denomina *comunidad discursiva de la reestructuración*, a la que socialmente identifica con una amalgama de grupos con intereses contradictorios, entre los que incluye a sectores de las nuevas clases medias urbanas, socialdemócratas o colectivos modernos del neoliberalismo. Sin renunciar a los referentes de excelencia –calidad y rendimiento– que caracteriza a la comunidad anterior, lo específico de este grupo a la hora de afrontar las reformas es la idea de que el cambio educativo está esencialmente relacionado con su puesta en práctica, de manera que, dada la variabilidad de los resultados y la inestabilidad del proceso, los criterios de éxito son cambiantes. Se parte de la tesis de que el proceso de cambio no es meramente un trasvase de la cultura de los promotores a un escenario vacío, sino que las escuelas, como entornos con una cultura propia, entran en negociación con la cultura de la innovación. Así, el método es fundamental; la clave está en diseñar procesos participativos en los que se dinamiza al profesorado cediendo responsabilidades pero controlando el rendimiento mediante una definición inflexible de objetivos.

Finalmente tendríamos la *comunidad discursiva de la política cultural*, una tendencia que tiene sus orígenes en la perspectiva cultural y en la perspectiva crítica. Dada su filiación con las tesis de la reproducción, lo distintivo de esta tendencia es su relación problemática con el cambio educativo: nada importante se puede cambiar en la es-

cuela si no cambia la sociedad. En todo caso la revisión de estas tesis a manos de las teorías de la producción (que podemos representar en Willis) lleva a admitir que los cambios no son descartables, si bien no son resultado de una ingeniería social manifiesta y explícita ya que los procesos planeados de innovación son complejos, imprevisibles y ampliamente incontrolables. El cambio educativo se piensa con la perspectiva de la emancipación y en este sentido como una forma de política cultural, como política de la cultura. Esto requiere, por una parte, desvelar las condiciones sociopolíticas de los procesos de innovación –subrayando el carácter político de las reformas–, así como las relaciones entre el micromundo de la escuela y el macromundo de la sociedad capitalista, y, por otra, situar el referente de la educación en la investigación sobre la construcción social de subjetividades y en la justicia social. Todo ello admitiendo la precariedad y provisionalidad de los programas de cambio.

Es cierto que esta idea de las distintas perspectivas o miradas sobre los problemas de la educación no es nada original, pero el libro de Rodríguez Romero tiene la virtud de recordarnos que las reformas y otras propuestas e iniciativas de cambio no son meramente programas didácticos ni avances sociales evidentes, sino que deben interpretarse como movimientos históricos y socialmente contextualizados cuyo desarrollo activa una particular relación entre lo macro y lo micro.

## Reforma y política educativa

Aunque el tema que aglutina al conjunto de sus páginas es el de la relación entre la política educativa, la reforma y el cambio de la práctica, en el libro compilado por Gimeno Sacristán (2006) y editado de forma conjunta por Morata y el gobierno de Cantabria, se contiene un inventario de problemas relativos al estudio de las reformas y el cambio educativo. La obra es, efectivamente, una compilación escrita de las conferencias que diversos autores impartieron en un curso de verano celebrado entre el 11 y el

15 de julio de 2005, organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y dirigido por el compilador y por Jaime Carbonell. Si bien el título del curso era el mismo que el que lleva el libro en cuestión –*La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*–, hay que advertir que en realidad no todas las intervenciones se centraron en el tema anunciado, lo que se traduce en cierta dispersión –característica, por lo demás en este tipo de libros– que distrae la atención del lector.

Al margen de intervenciones más periféricas, fue la cuestión del fracaso de las reformas escolares –entendidas más bien como iniciativas gubernamentales– y, por consiguiente, del papel de la política educativa en la mejora de la escuela, la que centró las intervenciones de conferenciantes como el propio Gimeno, De Puelles, Viñao, Jurjo Torres y Miguel Arroyo, así como de alguno de los políticos intervinientes como fue el caso de la Consejera de Educación del Gobierno de Cantabria, Eva Díaz Tezanos. El punto de partida de sus consideraciones es la constatación de que las reformas fracasan. Claro que a este respecto Viñao nos plantea una cuestión previa referida al significado del término fracaso. En sentido literal se entiende como fracaso el hecho de que proponiéndose como objetivo una determinada transformación de la realidad, ésta no ocurre o lo hace en una medida y dirección muy distinta de la proyectada. Es evidente que el término puede emplearse sin reservas a la hora de valorar, por ejemplo, el propósito de las llamadas reformas comprensivas de cambiar el currículum y la práctica de la enseñanza o incluso de ofrecer iguales oportunidades de promoción a todos los alumnos<sup>8</sup>, si bien no podemos decir lo mismo si nos referimos a la ampliación del período de escolarización de los jóvenes. De la misma manera, si pensamos en las reformas neoliberales, no puede hablarse de fracaso en lo que respecta al cambio del currículum y de la práctica ya que no se proponen tal objetivo, incluso podríamos hablar de éxito –de un éxito de

contenidos muy discutibles– si, como nos proponen Jurjo Torres y Miguel Arroyo, examinamos sus objetivos implícitos y las consecuencias sociales de su programa.

El debate sobre esta cuestión nos pone de manifiesto la necesidad de perfilar claramente el significado de las palabras que utilizamos. En este sentido, en un libro publicado en el mismo año que el que ahora estamos comentando –en el que se presenta de manera divulgativa lo que el autor califica de *problemas actuales de la política educativa*–, De Puelles Benítez (2006) relativiza el fracaso de las reformas. Confundiendo a mi modo de ver cambio con reforma, el historiador viene a decirnos que en la educación todo no sigue igual que hace cien años, que se producen cambios que “obedecen a procesos históricos de muy amplia duración” y que son consecuencia de cambios políticos, sociales, económicos y culturales, impulsados por hombres y mujeres... Pero conviene aclarar que estos cambios en el sistema educativo, que ciertamente se producen, no obedecen a un proyecto planeado con unos objetivos más o menos explícitos y puesto en marcha por los gobiernos, ni responden tampoco de manera clara a las iniciativas de los grupos innovadores. Estos cambios a los que se refiere De Puelles son los que aquí se han denominado *cambios no planeados* que, si bien es verdad que son obra de hombres y mujeres (no podía ser de otra forma), su continuidad y arraigo depende de factores muy diversos.

Así pues, al hablar del fracaso de las reformas escolares debemos referirnos sobre todo al hecho de que la mayor parte de los planes de cambio impulsados por los gobiernos apenas han alterado de manera generalizada la práctica de la enseñanza –o lo han hecho de forma pasajera–, ni han satisfecho las expectativas de mayor igualdad y calidad, que suelen plantear en sus discursos. Por lo demás, esta engorrosa cualidad del fracaso no sería atribuible sólo a las iniciativas gubernamentales, sino también, aunque no exactamente en el mismo sentido, a las que protagonizan los docentes de

<sup>8</sup> Un interesante estudio sobre el fracaso de la reforma comprensiva puede verse en Haydn, 2004.

forma individual o colectiva como sucede, por ejemplo, en el caso del escolanovismo.

Ahora bien, ¿por qué fracasan las propuestas de cambio? y, en ese caso, ¿cómo desarrollar una política educativa que sirva para la mejora de la enseñanza? A la hora de ofrecer explicaciones sobre el fracaso de las reformas escolares, en los textos publicados en España se repiten muchas de las ideas que ya apuntaban autores como Cuban, Tyack, Kliebard o Eisner, a los que me he referido anteriormente. A este respecto podemos tratar del asunto en dos planos, uno más general o macro y otro más concreto, referido al aula, o micro. A nivel macro, puesto que las reformas y propuestas de cambio contienen de manera explícita o implícita una idea acerca del papel de la escolarización en la vida social e incluso un programa acerca de la subjetividad y de la sociedad deseable, estaríamos de acuerdo con De Puelles en que tienen éxito las reformas que encajan en un amplio contexto político, social, económico y cultural, es decir, las que se compaginan con la racionalidad dominante<sup>9</sup>. Todavía en este mismo plano, Viñao va más allá, aduciendo como razón fundamental del fracaso de las reformas, la incapacidad estructural de los estados modernos para llevar a cabo reformas sociales y educativas de amplio alcance. Pues, en realidad, los gobiernos no gobiernan, si acaso administran. De aquí que sea inviable una política educativa que tenga como referente el cambio, salvo que se trate en realidad de nadar a favor de la corriente o sea, siguiendo la afirmación de Lamartine al referirse a su liderazgo sobre las masas: Tengo que seguirlas, soy su líder<sup>10</sup>.

Pensando en el fracaso o el éxito de las reformas ahora en un plano intermedio, Gimeno, De Puelles o Viñao aprecian, con distintos matices, una serie de razones que podemos resumir en problemas de diseño y aplicación. Así, se acusa a los planes reformistas de desconocimiento, de no tener perspectiva histórica, de hacer diagnósticos erróneos o de proponerse objetivos inalcan-

zables. Más concretamente, Gimeno apunta que las reformas se apoyan en un planteamiento idealista del cambio. Se da por supuesto, dice, que una realidad compleja que se ha ido construyendo a lo largo del tiempo y que tiene una historia, puede cambiarse completamente y de una vez.

En el nivel micro es en el que el fracaso de las reformas y otras iniciativas de cambio se hace más ostensible. La dificultad de cambiar de manera significativa lo que ocurre en el interior de las aulas y la escasa incidencia que sobre ello tienen las políticas reformistas, es ya un lugar común en la literatura sobre el tema. La explicación está en el conflicto que se produce entre las propuestas innovadoras y la cultura escolar o la gramática de la escuela. Ese conflicto toma forma en los intereses gremiales de cuantos de manera directa o indirecta interviene en la educación ( profesores, alumnos, editores de libros de textos, padres y madres...), en el constreñimiento que implica la distribución de espacios y tiempos, y, sobre todo, tal y como sostiene Kliebard, en el problema del gobierno de la clase. Así, lo que se manifiesta como una resistencia de los profesores a las reformas “desde arriba”, no es sino el reflejo de la incompatibilidad de la escuela del capitalismo con formas de enseñanza y escolarización que se plantean en serio la democratización de la cultura.

A la vista de este panorama, parece necesario reformular los términos de una política educativa que se interese por la mejora de la escuela, si es que la política tiene algo que hacer al respecto. Sobre este punto Viñao y la Consejera de Educación del Gobierno de Cantabria que firma el prólogo del libro, coinciden en afirmar que las demostradas dificultades de las reformas escolares no deben hacernos pensar en renunciar a una política educativa que quiera propiciar el cambio, si bien no se trataría ahora de hacer reformas, sino de crear condiciones legales, financieras, etc., que hagan posible que los centros escolares y los pro-

<sup>9</sup> Esta idea puede verse ampliamente tratada en Henkens, 2004.

<sup>10</sup> Citado en Haydn (2004).



fesores pongan en marcha, –de forma voluntaria o, como viene ocurriendo, estimulados por la política de subvenciones a proyectos– prácticas innovadoras, confiando –cabe añadir– en que más tarde o más temprano esas mejoras acaben extendiéndose y generalizándose.

Examinando las reformas que se suceden en los años noventa, De Puelles nos habla también de una tesis muy similar sobre la política educativa y el cambio, a la que califica de sugerente y que está ciertamente en boga en la actuación de las administraciones educativas en los últimos años. En las páginas 84 y 85 de su libro, se refiere a ellas como *reformas desde dentro*, o microrreformas, ubicándolas en el llamado *movimiento de reestructuración escolar*. La idea es que son los docentes en sus centros los únicos que pueden producir verdaderas innovaciones en el aula; esas innovaciones se extenderán, formándose redes de escuelas innovadoras que alimentaran la continuidad y extensión del proceso. Sólo cuando las prácticas innovadoras se hayan generalizado tiene sentido formular un plan de reformas desde el poder público.

Así pues, la constatación del fracaso de las políticas que persiguen el cambio de la práctica de la enseñanza parece conducirnos a renunciar a la política como fuerza de transformación de la educación. O, en el mejor de los casos, a tomar conciencia de sus limitadas posibilidades, de manera que lo único que podría hacerse en este campo es facilitar y estimular prácticas innovadoras. Sólo que no queda claro por qué los docentes, por propia iniciativa o por la supuesta bondad de las alternativas, van a cambiar unas rutinas que resuelven satisfactoriamente la cotidiana incertidumbre de la clase.

A mi modo de ver, sobre este asunto queda mucho por decir ya que el campo del cambio educativo está analíticamente todavía poco desbrozado. Al margen de la necesidad de la clarificación conceptual y terminológica ya apuntada, sigue estando pendiente profundizar en las relaciones entre el contexto político, económico, social y cultural y el mundo de la educación; en ese marco, el estudio del cambio no planeado y

de la configuración de las rutinas que conforman la práctica de la enseñanza en el aula, es una tarea necesaria para comprender el conflicto entre la innovación y la gramática de la escuela. Nos falta, como dice Viñao (2001), un teoría del cambio, pero también, puede añadirse, una teoría de la acción en el aula. Por lo demás, en lo que respecta al papel de la política educativa como instrumento de cambio, antes de renunciar a ella, no vendría mal recordar el carácter de la mayoría de las reformas escolares, preguntándonos si realmente han puesto en marcha procesos de cambio o simplemente se ha tratado de discursos retóricos supuestamente modernizadores. Para ello es inestimable la guía de un texto de Rozada (2003) publicado también en el número seis de esta revista. El análisis que nos hace el asturiano sobre las reformas escolares de la democracia en España, ayuda de manera poderosa a despejar dudas sobre lo que realmente han sido.

#### OBRAS COMENTADAS

- BOLÍVAR, A. y RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J. L. (2002). *Reformas y retórica. La reforma educativa de la LOGSE*. Archidona (Málaga): Aljibe.
- DE PUELLES BENÍTEZ, M. (2006) *Problemas actuales de política educativa*. Madrid: Morata.
- RODRÍGUEZ ROMERO, M del Mar (2003). *La metamorfosis del cambio educativo*. Madrid: Akal.
- GIMENO SACRISTÁN J. (comp.) (2006) *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata-Gobierno de Cantabria.
- PÉREZ GÓMEZ, A. I. (1997). *Historia de una Reforma educativa. Estudio múltiple de casos sobre la Reforma experimental del tercer ciclo de E.G.B. en Andalucía* Sevilla: Díada.

#### REFERENCIAS

- APPLE, M. (2002). *Educación como Dios manda*. Barcelona: Paidós.
- COLEMAN, J. S. y otros (1966) *Equality of educational opportunity*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- CUBAN, Larry (1984). *How teachers taught. Constancy and change in American classrooms 1890-1980*. New York: Longman.

#### CON-CIENCIA SOCIAL

- EISNER, Elliot W. (1992). Educational Reform and the Ecology of schooling. *Teacher College Record*. Vol. 93, núm. 4, pp. 610-627.
- HAYDN, Terry (2004) The strange death of the comprehensive school in England and Wales, 1965-2002. *Research Papers in Education* Vol. 1, nº 4, 415-432. Diciembre 2004.
- HENKENS, Bregt (2004) The Rise and Decline of Comprehensive Education: Key Factors in the History of Reformed Secondary Education in Belgium, 1969-1989. *Paedagogica Historica* Vol. 40, nº1 y 2, Abril 2004, 193-209.
- KLIEBARD, Herbert M.(2002). *Changing Course. American Curriculum Reform in the 20th century*, New York: Teacher College Press.
- MERCHÁN, F. Javier (2002): ¿Tiene algo que ver la política educativa con la escuela?. *Con-Ciencia Social*, 6, 125-130.
- POPKEWITZ, T. S. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata-Paideia.
- POPKEWITZ, T. S y otros (2007). *El mito de la reforma educativa: un estudio de las respuestas de la escuela ante un programa de cambio*. Barcelona : Pomares.
- ROZADA, J. M<sup>a</sup>. (2003) Las reformas y lo que está pasando. De cómo en la educación la democracia encontró su pareja: el mercado. En J. M<sup>a</sup>. ROZADA (coord.), *Las reformas escolares de la democracia*. Oviedo: KRK Ediciones, pp. 15-79.
- TYACK, D. y TOBIN, W. (1994) The Grammar of Schooling: Why Has it Been so Hard to Change? *American Educational Research Journal* XXXI, pp. 435-479.
- TYACK, D. y CUBAN, L. (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SARASON, S. B. (2003). *El predecible fracaso de la reforma educativa*, Barcelona: Octaedro.
- VIÑAO, A. (2001). Culturas escolares, reformas e innovaciones educativas. *Con-Ciencia Social*, núm. 5, pp. 27-45.
- VIÑAO, A. (2002) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Morata.