

# 25 años de reformas en la educación básica y media de Uruguay: análisis de los factores que inciden en la implementación de proyectos innovadores en los centros educativos

ADRIANA ARISTIMUÑO

Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay

---

## 1. Introducción

Este artículo se propone dos propósitos: por un lado, ofrecer una sistematización de un conjunto de investigaciones de base científica conducidas, en un país latinoamericano, sobre la forma en que las políticas educativas son implementadas en el nivel de los centros educativos, con una mirada de síntesis sobre los agentes y factores que operan en dicha implementación; por otro lado, intentar una reflexión que aporte a la construcción de una teoría sobre la manera en que la política educativa es llevada a la práctica.

El trabajo se basa en un conjunto de investigaciones de base científica, conducidas, en los últimos años, sobre una serie de propuestas de cambio lanzadas por las autoridades públicas del sistema, es decir, se refiere a procesos de amplio alcance en el sistema educativo, ya sea por la cantidad de alumnos y docentes afectados como por las consecuencias de dichas propuestas.

Está escrito desde el rol de investigador, que no solo reporta los resultados de sus hallazgos, sino que intenta dotar de sentido a los mismos, dialogando con la teoría y la investigación existentes, informando sobre su particular contribución al estado del arte. Es un proceso muchas veces tortuoso, de avances y retrocesos, pocas certezas y considerable inseguridad.

Desde este lugar, el trabajo propone una transformación en la manera de concebir el proceso de cambio, matizando o relativizando el peso decisivo atribuido a los factores ubicados en el nivel del centro educativo, típico del paradigma en que domina la implementación (Berman, 1981), vigente en las décadas de 1980 y 1990, y complementándolo con el peso de los factores extra centro, ubicados en las instancias centrales del sistema. Probablemente los altos niveles de centralización que están en la base de la organización del sistema educativo en que estas investigaciones se han desarrollado, tengan que ver con esta transformación en la percepción sobre el cambio, ya que dicha centralización tiene efectos importantes en la forma en que los centros funcionan. Podría afirmarse que ésta marca el techo o límite de viabilidad en la implementación de cualquier política. En este sentido, el trabajo complementa la investigación generada en otros sistemas educativos que presentan, en su mayoría, bajos niveles de centralización curricular y de gestión, como lo son el norteamericano y gran parte de los sistemas europeos y asiáticos, en que los centros gozan de amplios espacios de autonomía. Esto no implica que niveles más bajos de centralización faciliten los procesos de cambio en otros sistemas, sino que el factor centralización, en Uruguay, combinado con otros factores, ha probado ser un factor decisivo en el bloqueo de los procesos.

## 2. El optimismo inicial: descubriendo el peso de los factores propios del centro educativo

El trabajo reporta un conjunto de cinco investigaciones académicas que han tenido lugar a lo largo del tiempo, y se propone describir las transformaciones en los hallazgos mismos, intentando una reflexión que dialogue con la teoría no solo sobre los hallazgos, sino sobre las posibles explicaciones que subyacen a las transformaciones que se constatan a lo largo del tiempo.

**Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação**

**ISSN: 1681-5653**

n.º 54/4 – 15/12/10

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

*Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)*



Dos son las investigaciones que dieron forma al optimismo inicial a que daban lugar los primeros hallazgos. La primera consistió en el seguimiento, durante todo un año lectivo, de la implementación en cuatro centros de educación secundaria pública de un programa remedial innovador, dirigido a estudiantes con dificultades de aprendizaje, bajo la forma de Cursos de Compensación. La investigación se propuso responder tres preguntas centrales, y lo hizo a través del método de los estudios de caso, con un extenso trabajo en el terreno, de más de 300 horas de trabajo de campo. Las técnicas de investigación utilizadas fueron la entrevista, la observación, y el análisis de documentos.

Las preguntas que guiaron la investigación fueron: ¿existen diferentes niveles de implementación de la innovación en los cuatro centros?; ¿existen además diferentes patrones o formas de implementación de la innovación?; y si las anteriores preguntas se respondían de forma afirmativa: ¿qué factores pueden explicar esos diferentes niveles y patrones? (Aristimuño, 1996 y 1999).

Esta investigación se guiaba por una concepción del cambio con un fuerte énfasis en lo que sucede en el centro educativo, siguiendo las ideas vigentes a fines de los años 80 y comienzos de los 90, que postulaban que es el centro educativo el agente que decide el proceso de cambio, más allá de las características de la innovación en curso (Berman, 1981; House, 1981; Fullan, 1993; Ravela, 1991) y poniendo un fuerte énfasis en las variables organizativas y dentro de ellas, en la cultura organizacional (Rossman et al., 1988; Staessens, 1991). También se relevaron las condiciones de trabajo de los docentes, especialmente sus patrones y sentimientos de pertenencia a los centros educativos, su sentimiento de eficacia, normas de colegialidad y formas de relacionamiento, siguiendo a Escudero (1988), McLaughlin & Yee (1988), Rosenholtz (1988) y Little (1990). El rol ejercido por el director en la conducción de los procesos de cambio también ocupaba un lugar central en el marco conceptual del estudio, continuando trabajos iniciados por Vandenberghe (1987 y 1988), que a su vez dieron lugar a otros posteriores (Sarasola, 1999, Vandenberghe, 1999).

El resultado central de dicha investigación estableció que el grado de desarrollo de la política educativa innovadora en cada centro educativo estaba directamente ligado a la existencia de un tipo de cultura escolar y a un tipo de liderazgo del director, ambos factores presentes en una interacción dinámica. Es decir, se encontró abundante evidencia empírica sobre el peso de los factores propios de cada centro educativo en la explicación de las características de los procesos de cambio estudiados en cada centro, a pesar de tratarse de un sistema educativo centralizado <sup>1</sup>. En los cuadros 1 y 2, que se incluyen a continuación, puede verse la diferencia entre la forma en que asumían su rol los directores que lideraban los centros con más alta capacidad de cambio (altos implementadores) en relación a los que lideraban centros con baja capacidad. También puede verse la diferencia entre las culturas institucionales y las visiones que se construyen en unos y otros centros.

De todos modos, también se halló un conjunto de factores que discriminaban poco entre alta y baja implementación, es decir, factores que estaban presentes tanto en centros con altos niveles de desarrollo de la innovación como con bajos niveles. Por tanto, estos factores debilitaban la fuerza del argumento sobre el peso decisivo del centro educativo como "locus" del cambio. Entre ellos se encontraban las condiciones de trabajo de los docentes • marcadas por un alto ausentismo y una fuerte rotación entre instituciones•; una

---

<sup>1</sup> El título de la tesis de doctorado que recoge esta investigación es muy revelador de la importancia que se le atribuye al centro educativo como "locus" donde ocurre o no ocurre el cambio: "*Schools do matter: a study about the implementation of remedial courses in four public high schools in Uruguay*".

baja capacidad de los centros para tomar decisiones en forma autónoma; una débil capacidad para resolver problemas de manera pragmática; y una administración de tipo burocrática, de respuestas rituales a las demandas que planteaban los niveles centrales del sistema. En los siguientes dos cuadros se sintetizan algunos de estos hallazgos (adaptados de Aristimuño, 1999).

CUADRO 1.  
Capacidad de cambio de los centros educativos y el rol del director

Capacidad de cambio del centro educativo	Director como constructor de la cultura	Grado de apoyo a la innovación del director	Liderazgo pedagógico del director	Uso del tiempo del director	Énfasis en la gestión del director
Altos implementadores	Construyen una visión	Alto, establecen dispositivos	Claro con docentes y estudiantes	Categoría central: lo pedagógico	Trabajo en equipo. Relación con comunidad
Bajos implementadores	Solo en un liceo	Solo en un liceo	Inexistente	Un liceo: lo pedagógico. En otro: lo administrativo	Control disciplinario. Mantenimiento

CUADRO 2.  
Capacidad de cambio de los centros educativos y aspectos de su organización

Capacidad de cambio del centro educativo	Temas de la cultura institucional	Nociones en las que se basa la visión compartida	Capacidad de resolución de problemas	Relación con dependencias centrales
Altos implementadores	Somos un super liceo. Somos un equipo. Tenemos docentes dedicados	El estudiante es el centro de todo. Eficiencia. Dedicación	Más clara en un liceo. Relativa en el otro	Algunos espacios de autonomía en un liceo.
Bajos implementadores	Ausencia de reglas	No hay	Escasa en ambos	Solo respuestas burocráticas

La mayoría de los factores que bloqueaban o hacían más difícil la puesta en práctica de los cursos de compensación tenía que ver con lo que trasciende al centro educativo: la política de asignación de los docentes a los centros educativos (que está en la base de los altos niveles de rotación de los docentes y probablemente explique sus bajos niveles de pertenencia, factor este último que pesa a su vez en los altos niveles de ausentismo)<sup>2</sup>; y el modelo de administración de tipo burocrático que frenaba la iniciativa y bloqueaba la capacidad de resolver problemas y tomar decisiones, tal como muestra el cuadro 2.

Un hallazgo relevante de esta investigación consistió en probar una clara congruencia entre los niveles de implementación alcanzados a nivel institucional (medidos a través de indicadores sobre nivel de uso de la innovación) y los niveles de implementación alcanzados por cada docente (medidos a partir de la observación de sus prácticas de aula). El uso de la innovación, a nivel agregado, en cada centro se midió a través de indicadores tales como la cantidad de clases dictadas sobre el total de las que se debieron dictar, o la cantidad de estudiantes que efectivamente asistían a los cursos sobre el total de estudiantes a los que se les indicaba hacerlo. En este tipo de fenómenos, las variaciones entre centros eran muy grandes y los factores explicativos se ubicaban en el tipo de rol que ejerce el director y en variables de tipo organizacional, vinculadas al tipo de visión y cultura imperantes en cada centro (como se explicó antes y puede verse en los cuadros 1 y 2). Las prácticas de aula se observaron a partir de una grilla de componentes críticos de la innovación que se construyó con la ayuda de los inspectores de Compensación. Cada docente fue clasificado como "alto usuario", "bajo usuario" o "no usuario" según se lo evaluaba en cada componente. A continuación se presenta un cuadro en el que se incluyen los indicadores de nivel institucional y los de nivel

<sup>2</sup> Entre los liceos de alto nivel de implementación de los cursos de compensación se encontró que solo el liceo del interior (identificado como D) lograba una cierta permanencia de los docentes en el centro educativo, ya que un 62% de ellos asistía por más de 20 hs a la semana.

de uso de los docentes –estos últimos según como fueron observados en sus aulas•, en el que queda patente esta congruencia.

CUADRO 3.  
Indicadores de nivel de uso en lo institucional y en los docentes

<i>Cen tro</i>	<i>Momento de comienzo de curso (% cursos que comienzan en marzo o abril)</i>	<i>Número promedio de clases perdidas</i>	<i>Porcentaje de estudiantes derivados que asiste</i>	<i>Porcentaje de clases dictadas sobre total de las que se debieron dictar</i>	<i>Porcentaje de docentes que aplican innovación en nivel alto</i>	<i>Porcentaje de docentes con baja o nula aplicación de la innovación<sup>3</sup></i>
D	55.5	1	86	87	62.5	25
B	46	6	73	81	53	27
C	21	12	83	67	20	60
A	3	15	59	69	36	60

Los centros D y B (altos implementadores) presentan mejores indicadores a nivel institucional, comenzando los cursos en forma más temprana y logrando que la mayoría de los estudiantes derivados a los cursos asista a ellos, también sus docentes logran mejores niveles de uso de la innovación a nivel de aula, ya que la mayoría de ellos se ubica en la categoría de alto nivel de uso de la innovación. Por el contrario, los centros C y A (bajos implementadores) presentan indicadores muy pobres a nivel institucional (a excepción del porcentaje de estudiantes derivados que asiste a los cursos en el liceo C) y lo mismo ocurre en la implementación de la innovación a nivel de aula, ubicándose un 60% de los docentes de ambos centros en las categorías de bajo o nulo uso de la innovación.

Esta congruencia que se presenta de forma tan sólida en esta investigación, será puesta a prueba en trabajos posteriores.

La segunda investigación tenía como propósito realizar el seguimiento de la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión de los centros de educación media (secundaria y técnica) de Uruguay, modelo que precisamente recogía los postulados consignados en el marco conceptual de la investigación anterior, dotando a los centros de mayor autonomía, intentando concentrar cuerpos docentes fijos en los centros por períodos de tiempo más prolongado, y creando espacios para el trabajo colegiado de los docentes, remunerando a éstos por primera vez en la historia por horas de trabajo que no eran de docencia directa sino de coordinación con los colegas. Este modelo era la columna vertebral del Plan 1996 del Ciclo Básico de educación media.

Las autoridades nacionales de la educación establecieron la necesidad de realizar un seguimiento de la implementación de este nuevo modelo de funcionamiento de los centros de educación media: la investigación que aquí se consigna es precisamente dicho estudio de seguimiento. Su objetivo era el de encontrar, a partir de trabajo de campo realizado en los mismos centros, los avances y obstáculos que la implementación del nuevo modelo presentaba en la práctica, recogiendo la evidencia directamente de los agentes de la política. Para ello se realizaron entrevistas a directores y docentes, se observaron espacios de coordinación y del funcionamiento de cada centro, así como se relevó información documental. El seguimiento, realizado en 1996, incluyó 11 centros piloto y 11 centros testigo, mientras que en 1997 involucró a 26 centros piloto. En ambos casos el estudio implicó recorrer todo el país. A modo de ejemplo, el estudio de 1997 implicó recorrer 8.500 km para visitar los centros incluidos en el estudio, 67 visitas, y 583 horas de trabajo en el terreno.

<sup>3</sup> Los porcentajes de las dos últimas columnas no suman 100 porque algunos docentes no fueron observados.

El resultado sobre la implementación inicial del modelo de centro resultaba auspicioso: se constató la existencia de mejores condiciones para el aprendizaje, visibles en climas escolares más ordenados, esfuerzos de personalización en el vínculo educativo, producciones colegiadas de docentes y directores • como los proyectos de centro o el trabajo que se realizaba en los espacios de coordinación•, así como una naciente tendencia de los equipos a hacerse cargo de los resultados educativos de los estudiantes (Administración Nacional de Educación Pública, 1997 y 1998). Este último aspecto era un objetivo central de la propuesta innovadora.

De todos modos, posteriores investigaciones pusieron en evidencia que con el correr del tiempo estos buenos resultados se fueron desvirtuando al volverse al viejo sistema de asignación de docentes a los centros <sup>4</sup> y regresando a situaciones de rotación y baja pertenencia, y al constatarse que fue solamente en los centros educativos del interior del país (ciudades pequeñas y zonas rurales), que tienen formas de administración de mayor autonomía que Montevideo en el manejo de recursos materiales y menores niveles de rotación de docentes, donde se mantenían y profundizaban las buenas prácticas propuestas por el plan original (Aristimuño y Lasida, 2003).

Quedó así claro que las dos investigaciones realizadas sobre el modelo de centro del plan 1996 confirmaron los hallazgos planteados en la primera investigación referida a la implementación de los cursos de compensación: los factores internos a los centros educativos tienen un peso importante en la implementación de innovaciones, pero a su vez existen límites que se ubican fuera de los mismos. Entre estos últimos, destacan la escasa autonomía administrativa con que funcionan los centros (que lleva a que casi no puedan tomar decisiones sin consultar, o resolver problemas por sí mismos) y –especialmente en Montevideo• la forma en que los docentes son asignados a ellos, que lleva a altos niveles de rotación y ausentismo.

### 3. El realismo actual: existe un techo para lo que los centros pueden lograr

Tres investigaciones posteriores, aportan nuevos elementos. Las tres se refieren a procesos de cambio que han tenido lugar en diferentes niveles del sistema de educación de Uruguay: inicial, primario y medio.

La primera de ellas se orientó a investigar la implementación de un nuevo programa de enseñanza de la lengua escrita en la educación inicial (Bentancur, 2005). El estudio se hizo en 7 escuelas de nivel inicial, realizando el seguimiento del trabajo de 14 maestras. La pregunta central del trabajo se planteaba qué peso tenían las representaciones conceptuales de los maestros (específicamente, el tipo de conocimiento que manejan como representación sobre sus prácticas) en la implementación del nuevo programa de lengua. El trabajo de campo se realizó a través de entrevistas en profundidad a todas las maestras, observación no participante de sus clases y análisis de sus planificaciones y materiales didácticos de clase. De esta manera se pudo triangular el discurso con la práctica de cada maestra, tal como se evidencia en clase. Se encontró que solo 4 de las 14 maestras estaban implementando el nuevo plan, y que los factores que estaban presentes en quienes así lo hacían eran: haber sido formadas recientemente, poseer un tipo de

<sup>4</sup> El sistema se basa en el derecho del docente a escoger cada año en qué centro educativo desea trabajar. Se construye así una lista basada en méritos e informes de inspección, que otorga preferencia a los docentes más calificados y con más antigüedad. Este sistema tiene como efecto perverso no deseado, que los docentes roten permanentemente entre centros educativos, pudiendo hacerlo año a año. El derecho del centro educativo a tener un cuerpo estable de docentes no se puede garantizar en un sistema tal.

conocimiento profesional de corte reflexivo sobre sus prácticas (por oposición a uno de tipo experiencial no reflexivo), y tener apertura al cambio como actitud general y apertura a las pautas de directores e inspectores. El trabajo no encontró evidencias de aspectos propios de los centros educativos que tuvieran peso en la marcha del proceso de cambio, pero tampoco se lo propuso ya que las variables estudiadas pertenecen a la órbita individual de las docentes y no se planteó discriminar entre variables internas y externas a los centros estudiados. Por ello, se puede afirmar que la investigación complementa los hallazgos presentados en la sección anterior.

Una segunda investigación, más en la línea de confrontar los factores de centro y los factores extra centro, se planteó investigar qué uso se le daba en el nivel de las escuelas primarias a la información que sobre resultados de aprendizaje llegaba a las mismas una vez que se generalizó la aplicación de pruebas de evaluación de aprendizajes estandarizadas (la innovación aquí es el uso de la información por parte de maestros y directores) y cuáles eran los factores que pesaban a favor en dicho uso (Aristimuño, Kaztman y Monteiro, 2005). Esta investigación se planteó un extenso trabajo de campo que incluyó 14 entrevistas a inspectores, técnicos de la unidad de evaluación nacional y dirigentes de los sindicatos de maestros, una encuesta nacional (con muestra aleatoria y estratificada) a maestros y directores • que incluyó a 831 maestros y a 78 directores • y 4 grupos de discusión con maestros para comprender con mayor profundidad las razones del rechazo a la innovación.

El estudio encontró que los factores que más pesan en lo que se llamó “grado de apertura al cambio” por parte de los maestros, son: la antigüedad, encontrándose un cierto lapso óptimo en los maestros que tienen entre 10 y 20 años de profesión; el tipo de escuela en que el maestro trabaja, siendo las más favorables al cambio las llamadas “de contexto crítico” y “de tiempo completo” (ambos tipos de escuela comparten el hecho de estar ubicadas en contextos socioeconómicos desfavorables y por ello reciben apoyo e instancias de formación en servicio en mayor medida que los otros tipos de escuela); y la existencia de una cultura institucional que se llamó “tejido escolar integrado”, donde hay pautas de trabajo compartido y en cuya conformación es decisiva la estabilidad de los maestros durante años en la misma escuela.

Esta investigación muestra una interesante mezcla de factores que pesan en el grado de desarrollo de la innovación, ya que –exceptuando la antigüedad de los maestros, que es un factor individual•, hay factores propios del centro educativo y factores que están pesando desde fuera. En efecto, el tipo de escuela y los apoyos que cada una recibe en función de qué tipo de escuela se trate, son factores extra centro educativo; sin embargo, el tejido escolar integrado es una construcción interna al centro educativo donde la interacción diaria y las formas de trabajo compartido y la colegialidad son centrales. A su vez, la rotación que rompe ese tejido es un factor externo al centro, ya que el sistema de asignación de los maestros a las escuelas es un dato de la realidad externa a la misma • aunque obviamente la afecta•.

Por último, una tercera investigación, se centró en el uso del portafolio como forma de evaluación de aprendizajes en el ciclo básico de la educación media –otro componente innovador del ya referido Plan 1996•. Esta investigación se orientó a estudiar qué factores pesaban en la implementación de la innovación en 7 centros de Montevideo que lo estaban aplicando. En el marco de un abordaje cualitativo, se realizaron entrevistas en profundidad a todos los directores y docentes de ciencias sociales de cada centro y a un alumno de cada docente (43 entrevistas en total) y se realizó un análisis de los portafolios de cada uno de los alumnos entrevistados (18 portafolios).

Esta investigación trabajó en diferentes planos:

- a) En un primer plano, analizó qué *factores individuales* de los docentes estaban pesando en su nivel de uso de la innovación. Los factores estudiados fueron: la formación específica en la innovación; la opinión sobre la utilidad del portafolio; y las dificultades atribuidas a la implementación de la innovación. Los hallazgos mostraron que la formación específica en uso del portafolio y una opinión favorable del docente sobre la utilidad del mismo eran condiciones necesarias pero no suficientes para su uso; en tanto la percepción sobre las dificultades no pesaba como factor inhibitor a la hora de aplicar la innovación (docentes que perciben numerosas dificultades aplican la innovación en niveles altos).
- b) En un segundo plano se propuso investigar si había *factores de tipo institucional* que afectaban el uso del portafolio por parte de los docentes. Para ello se construyó un índice que se llamó "modalidad de trabajo institucional" del portafolio en base a un conjunto de indicadores tales como las representaciones de los directores, el trabajo sobre el tema que se hacía en espacios colectivos, aspectos operativos, formas de capacitación propias de cada centro, el seguimiento del uso en el aula por parte de la dirección, el trabajo con alumnos y padres, y la percepción de directores y docentes sobre el grado de avance en la implementación. En base a este índice se clasificó a los centros en un nivel alto o bajo en el uso del portafolio. A su vez, se indagó sobre el peso que algunos factores tenían en el uso del portafolio tales como: el contexto sociocultural del centro; el año en que el centro comenzó a implementar el Plan; y la antigüedad de los directores en el centro educativo. Los factores que más claramente se asociaron con niveles altos de uso de la innovación fueron el contexto sociocultural del centro y una acumulación de tiempo implementando el nuevo plan, con un peso significativo de la permanencia del director en el centro. Los centros ubicados en contextos medios y altos desarrollaban con más fluidez la innovación y lograban más altos niveles de uso de la misma, así como aquellos conducidos por directores ingresados antes del año 2000 (el trabajo de campo se hizo en 2003). En cambio, todos los directores ingresados con posterioridad estaban al frente de liceos con bajo nivel de uso.
- c) En un tercer plano de análisis, la investigación intentó establecer alguna *relación entre el nivel de uso individual de la innovación por parte de los docentes y el nivel de uso del centro* (medido en forma agregada) en el que se desempeñaba cada docente. No se encontró una asociación entre ambos aspectos: dos docentes con niveles altos de uso individual trabajaban en liceos con bajo nivel en su modalidad de trabajo institucional del portafolio; y solo uno lo hacía en un liceo de nivel alto.

Esta investigación puso en claro las dificultades de los centros de educación media para desarrollar una innovación concreta, ya que solo 3 de los 18 docentes estudiados lograban desarrollar, en alguna medida, la evaluación por portafolio. Probablemente el hallazgo más contundente en relación al hilo argumental central de este trabajo, sea el que establece que no se encontró ninguna conexión entre el trabajo institucional y el trabajo individual de los docentes, que además contradice lo hallado por Aristimuño (1996 y 1999) y reseñado en detalle en la sección anterior. El peso de los factores ubicados en el centro educativo es débil ya que, aun constatándose factores que inciden en el uso de la innovación a nivel agregado de centro como se consigna en el apartado (b), éstos no pesarían en el trabajo que cada docente realiza dentro del aula. En dicho trabajo individual estarían pesando más factores, tales como la formación

propia que el docente tiene en el tema de la innovación o una opinión favorable hacia la misma (hallazgos coincidentes con Bentancur, 2005), aunque se trata de condiciones necesarias pero no suficientes. Complementariamente, los factores que inciden con claridad en el nivel de uso institucional de la innovación –aunque no influyan en el trabajo en las aulas–, como lo son el contexto sociocultural del centro educativo o la experiencia con el Plan y la permanencia del director, son todos factores que le vienen dados al centro educativo y en el que poco tiene para incidir, aunque se le puede atribuir un cierto rol proactivo al centro educativo en su poder de atracción para la permanencia del director en el mismo.

## 4. Discusión

Como hemos visto, estudiar centros educativos que desarrollan propuestas de cambio revela aspectos de su funcionamiento y pone en evidencia algunos factores que explican las diferencias en su capacidad de implementar dichos cambios.

A lo largo de los casi veinte años en que hemos investigado estos procesos en centros de los diferentes niveles del sistema (preuniversitario), hemos aportado elementos con el fin de construir una incipiente teoría sobre cómo estos procesos ocurren en las particulares condiciones en que funciona el sistema educativo en un país concreto de América Latina.

En el cuadro siguiente sistematizamos, de una manera sintética, los hallazgos que responden a la pregunta: ¿qué factores facilitan y cuáles bloquean los procesos de cambio en los centros educativos?, discriminando aquellos factores propios de los centros de los que se ubican por fuera de ellos.

CUADRO 4.  
Factores que facilitan o bloquean los procesos de cambio, por investigación realizada

Investigación	Factores que facilitan	Factores que bloquean
Cursos de compensación, educación media	Rol del director Cultura del centro	Forma de asignación de docentes a centros Modelo burocrático de gestión
Modelo de centro Plan 1996, educación media	Clima ordenado Personalización Producciones colegiadas entre docentes Tendencia a hacerse cargo de resultados	Rotación y ausentismo docente, a partir de cambio en sistema de asignación docentes a centros
Programa Lengua, educación inicial	Factores individuales de los maestros: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formación reciente</li> <li>▪ Representaciones sobre el conocimiento profesional, con reflexión</li> <li>▪ Apertura al cambio y a pautas de directores e inspectores</li> </ul>	Factores individuales: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formación docente antigua</li> <li>▪ Representaciones sobre conocimiento de tipo práctico, sin reflexión</li> <li>▪ Bloqueo mental al cambio y a pautas de directores e inspectores</li> </ul>
Uso de información sobre evaluación, educación primaria	Tejido escolar integrado, con colegialidad Factor individual: antigüedad maestros entre 10 20 años Tipo de escuela (definición institucional externa al centro)	Rotación de maestros y directores que rompe tejido escolar
Uso portafolio en educación media (Plan 1996)	Factor individual de docentes: formación específica en y opinión favorable a la innovación Factor individual director: estabilidad en el centro educativo Ingreso temprano del centro en el plan Nivel sociocultural del centro	La inexistencia de influencia entre el uso de la innovación a nivel del centro y el uso que sus docentes hacen en el aula

Se ha señalado en sombreado oscuro a los factores en los que las dinámicas propias del centro educativo tienen peso y pueden hacer una diferencia, más allá de las condiciones de contexto y del sistema general en que funcionan. Asimismo, se han señalado en sombreado claro todos los factores que le vienen dados al centro educativo y sobre los que no tiene incidencia, ya sea por disposiciones de funcionamiento (como la forma de asignación de docentes y directores a los centros) o por contexto (como el nivel sociocultural del centro educativo). Complementariamente, hay un conjunto de factores que tienen que ver más con las características individuales de los actores, estén donde estén, que con dinámicas propias de los centros educativos, tales como sus representaciones, su formación en los temas de la innovación en curso, la antigüedad en el sistema o los años que hace que trabaja en el centro educativo (éste último, como hemos ya señalado, puede ser mixto dado un posible poder de atracción del centro por retenerlo).

Una mirada rápida al cuadro revela que hay una mayoría de factores propios del centro educativo (de sombreado oscuro) entre los factores que facilitan, y una mayoría de factores extra centro (de sombreado claro) entre los que dificultan. Por otro lado, varios de los factores que aparecen como de la órbita individual de los actores –tales como su formación en temas de la innovación en curso, o sus representaciones• podrían ser desarrollados o profundizados desde los centros educativos, en estrategias diseñadas para apoyar el proceso de cambio, pero que en las condiciones institucionales de funcionamiento de la docencia y de los centros tal como existen hoy, resultan de muy difícil implementación.

## 5. Reflexiones a modo de cierre

La buena noticia de que el centro educativo hace una diferencia en la aplicación local de las innovaciones y reformas, sigue teniendo vigencia. Cuando se constató el colapso de las reformas globales *ready made*, iguales para todos los centros, a prueba de maestros y contextos, tanto en los programas de investigación generados en el norte como en el sur (Berman, 1981, House, 1981, Fullan 1993, Aristimuño, 1996, Ravela, 1991), la alternativa de fortalecer las dinámicas de centro pareció una opción necesaria y posible. Es más, en contextos como el de Uruguay, con un sistema fuertemente centralizado y una administración de la educación burocrática y todavía ritual en muchos aspectos, haber constatado que el centro educativo sí importa, constituye un hito destacable. El Plan 1996 de educación media intentó plasmar, en un nuevo modelo de centro, los hallazgos de los años 80 y reveló una cierta voluntad de dotar a los centros de iniciativa propia y de radicar en ellos a los cuerpos docentes por lapsos de tiempo mayor a los que la rotación usual del sistema mostraba hasta el momento.

Complementariamente, tomar conciencia de las limitaciones que conlleva esta noción del centro educativo como unidad autosuficiente también es relevante. La experiencia de la implementación del nuevo modelo de centro recién referido aporta dos elementos importantes: la necesidad de tomar en cuenta los factores extra centro que hasta pueden bloquear los logros del modelo, como lo demuestra el cambio en la asignación de los docentes a los centros en la investigación sobre Plan 96, o la rotación de directores que rompe los tejidos escolares logrados en las escuelas con mayor nivel de implementación en la investigación sobre uso de la información sobre aprendizajes en primaria. También pone en evidencia algo más general del campo de las políticas educativas: que diseñar una política en la que el peso del cambio recae sobre un conjunto de agentes –los centros educativos• pero en la que casi nada cambia en el resto del sistema, puede comprometer el resultado final de la política aunque inicialmente existan logros a nivel local de los agentes sobre los que se colocó el peso del cambio.

Por último, parece necesario subrayar un matiz de tinte local para contextualizar las conclusiones a las que se ha llegado, dado que las dos primeras investigaciones presentadas están radicadas en la educación media de Uruguay. Precisamente, se trata del sector del sistema educativo que ha sufrido cambios más dramáticos en el deterioro de su calidad en los últimos años, se trata de la educación media con mayores niveles de deserción del continente, de un cuerpo docente formado en un paradigma de estudiante de clase media que difiere fuertemente del estudiante real al que debe hacer frente de forma cotidiana, se trata de hacerse cargo de las innumerables consecuencias que tiene sobre los jóvenes el deterioro de la familia como unidad base de la sociedad, y de una creciente infiltración de la droga en las capas medias y medias bajas de la sociedad. Todo esto estalla en la educación media pública y, probablemente, lo que es más importante desde el punto de vista de la política: una educación media pública que como institución no ha logrado dar un giro a su forma de funcionar que acompañe esta emergencia social y que compromete por tanto su eficacia como tal.

## Bibliografía

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1997). Estudio de seguimiento de la experiencia piloto del Ciclo Básico. Resultados de la implementación en 1996. Versión preliminar. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1998). Estudio de seguimiento de la experiencia piloto del Ciclo Básico. Resultados de la implementación en 1997. Versión preliminar. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central.
- ARISTIMUÑO, A. (1996). *Schools do matter: a study about the implementation of remedial courses in four public high schools in Uruguay*. Tesis de doctorado defendida en la Katholieke Universiteit Leuven.
- ARISTIMUÑO, A. (1999). "El cambio en la educación. Análisis de la implementación de cursos de compensación a nivel público". *Prisma* 11, 20-54. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay
- ARISTIMUÑO, A., KAZTMAN, R. y MONTEIRO, L. (2005). "La evaluación de aprendizajes y su impacto en las políticas y las escuelas públicas de Uruguay" (pp. 173-242). En: *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago Cueto, editor. Santiago de Chile: PREAL.
- ARISTIMUÑO, A. y LASIDA, J. (2003). *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes. Estudio sobre la educación secundaria en Uruguay*. París: UNESCO-IIPE.
- BARACCHINI, L. (2005). *La implementación del portafolio del alumno como instrumento de evaluación en el Ciclo Básico del Plan 1996*. Tesis de Maestría, Universidad Católica del Uruguay.
- BENTANCUR, L. (2005). *Las mediaciones del docente de educación inicial en la implementación de una innovación curricular*. Tesis de Doctorado en Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay.
- BERMAN, P. (1981). "Educational change. An implementation paradigm". En: R. Lehming & M. Kane (Eds.). *Improving schools. Using what we know* (pp. 253-286). Beverly Hills: Sage.
- ESCUADERO, J. M. (1988). "La innovación y la organización escolar". En: R. Pascual (Ed.). *La gestión educativa ante la innovación y el cambio* (pp. 85-99). Madrid: Narcea.
- FULLAN, M. (1993). *Change forces. Probing the depths of educational change*. Londres: The Falmer Press.
- HOUSE, E. (1981). *Three perspectives on innovation: technological, political and cultural*. En: R. Lehming & M. Kane (Eds.). *Improving schools. Using what we know* (pp. 17-41). Beverly Hills: Sage.
- LITTLE, J. W. (1990). "Teachers as colleagues". En Liberman (ed). *Schools as collaborative cultures: creating the future now* (pp. 165-193). Nueva York, The Falmer Press.
- MCLAUGHLIN, M. & YEE, S. (1988). "Schools as a place to have a career". En A. Lieberman (ed). *Building a professional culture in schools* (pp. 23-44). Nueva York: Teachers College Press.

- RAVELA, P. (1991). "La institución educativa como eje para una estrategia de renovación". En CEU-UCUDAL (eds). *Levántate y anda ...* (pp. 36-50). Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- ROSENHOLTZ, S. (1988). *Teachers' workplace. The social organization of schools*. Nueva York, Longman.
- ROSSMAN, G., CORBETT, H. & FIRESTONE, W. (1988). *Change and effectiveness in schools. A cultural perspective*. Albany: State University of New York.
- SARASOLA, M. (1999). *La implementación de la experiencia piloto del Ciclo Básico a través del análisis de las funciones que ejerce el Director*. Tesis de Maestría presentada en la Universidad Católica del Uruguay.
- STAESSENS, K. (1991). *The professional culture of innovating primary schools. Nine case studies*. Ponencia presentada en el Encuentro Anual de la AERA, Chicago.
- VANDENBERGHE, R. (1987). *El director como realizador de una política de innovación local que vincula la investigación a la práctica*. Trabajo presentado en el Encuentro Anual de la AREA, Washington DC. Traducción.
- VANDENBERGHE, R. (1988). *Dimensiones de un estilo de dirección facilitador del cambio*. Trabajo presentado en el Encuentro Anual de la AERA, Nueva Orleans. Traducción.
- VANDENBERGHE, R. (1999). *Pensando en los directores: ¿cómo concilian las presiones externas con la redefinición de su rol?* Prisma 11. 55-67. Traducción.