

Análisis de la implementación de cursos de compensación a nivel público

El cambio en la educación

por Adriana Aristimuño

1. Introducción

Este trabajo recoge de manera sintética los principales conceptos y hallazgos plasmados en la tesis de doctorado de la autora, titulada: *Schools do matter: a study about the implementation of remedial courses in four public high schools in Uruguay* (que puede traducirse como: *Los centros educativos importan: un estudio sobre la implementación de cursos de educación compensatoria en cuatro liceos públicos de Uruguay*), defendida en julio de 1996 en la ciudad de Lovaina, Bélgica.

Esta tesis constituye una contribución en la tradición de investigación académica en educación, de reciente impulso en el país, y se refiere al tema estratégico (tanto para los especialistas en educación como en políticas sociales en general) de cuáles son las condiciones reales de implementación a nivel local de aquellas políticas públicas innovadoras que son lanzadas desde las instancias centrales.

El estudio empírico, que se desarrolló entre los años 1992 y 1993, se orientó a

La autora.

Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad de la República, 1986). Doctora en Ciencias de la Educación (Katholieke Universiteit Leuven, 1996). Docente titular en carreras del Área Educación y coordinadora del seminario permanente del Doctorado de la Universidad Católica del Uruguay. Consultora en investigación del Programa MESyFOD (Codicen-BID).

estudiar las condiciones reales de implementación de los cursos de Compensación en cuatro liceos públicos del país, cursos que fueron considerados una herramienta esencial por las autoridades de la educación que los propusieron en 1986, en la lucha contra la inequidad en las condiciones de aprendizaje. El tipo de metodología escogida determinó que el tiempo en el terreno fuera extenso: se realizaron 92 visitas a los centros, que totalizaron 317 horas de trabajo de campo.

El trabajo investiga, a través de la metodología del estudio de caso, el proceso de cambio vivido dentro de cada establecimiento, focalizando su atención en tres conjuntos de factores: los organizacionales, con énfasis en la cultura institucional; el tipo de rol que ejerce cada uno de los directores de centro; y las condiciones de trabajo de los docentes. Se establecen interesantes conexiones entre estos tres conjuntos de factores y la capacidad de cambio verificada en cada centro investigado.

2. El tema en su contexto regional: el cambio educativo en América Latina

Los dilemas comunes: masificación, segmentación, descenso de la calidad y reducción de los presupuestos

Uruguay participó, hace veinte años, en un proyecto de gran envergadura a nivel regional, dedicado a estudiar la forma en que diversas iniciativas de cambio educativo fueron puestas en práctica en los sistemas de educación públicos.¹ A partir de la evidencia recogida por este proyecto, se han identificado algunas características sobre el modo en que se desarrollan los cambios educativos en la región. Desde entonces, es conocida la impresionante expansión cuantitativa de la mayoría de los sistemas de educación formales de la región, compensada por una disminución general en la calidad y una siempre creciente segmentación o diferenciación interna entre los estudiantes de nivel socioeconómico (NSE) bajo y aquellos de nivel más alto. Los especialistas en la materia también subrayan la notoria resistencia al cambio existente en los sistemas educativos de la región (Fernández Lamarra y Aguerro, 1981; Tedesco, 1981).

1 DEALC (Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe) fue el de mayor alcance. Se desarrolló en la década de los setenta con fondos de tres organizaciones de Naciones Unidas: UNESCO, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Sus informes finales fueron publicados a principios de la década de los ochenta.

La expansión cuantitativa ha determinado el ingreso de una nueva población estudiantil a los sistemas educativos, especialmente en la educación media, donde se ha producido la más espectacular expansión. Como ilustración, considérense las experiencias de Chile y Uruguay: durante la década de los sesenta los sistemas educativos de nivel secundario de ambos países presentaban tasas de cobertura de entre el 15 y el 18% (en estudiantes de entre 12 y 17 años), mientras que a principios de la década de los noventa habían alcanzado porcentajes del orden del 75 al 80%. Este hecho ha planteado importantes desafíos a los sistemas de educación media, diseñados varias décadas atrás para un alumno «promedio» de clase media con un determinado nivel cultural. En la actualidad, estos sistemas están siendo inundados por miles de estudiantes de NSE bajo, con niveles culturales diferentes de los de sus docentes, es decir, con «capitales culturales diferenciales». El resultado de este proceso de expansión de la matrícula puede ser sintetizado con el término de *masificación*, para poner de relieve la escasa posibilidad que los docentes tienen de personalizar la relación educativa. El anonimato se ha convertido en la forma de existencia para decenas de miles de estudiantes, con los correspondientes deterioros en el nivel cognitivo, afectivo y hasta organizacional que ello implica.

Esta situación ha determinado que los responsables de la formulación de las políticas educativas hayan tenido que enfrentarse a una clara disyuntiva: o bien mantener los requerimientos tradicionales de calidad del sistema y pagar el precio de la deserción de los recién llegados; o bien bajar los requerimientos de rendimiento del sistema a fin de que los recién llegados permanezcan en él, pagando el precio de bajar la calidad. En general, puede afirmarse que la mayoría de los países han optado por la segunda alternativa.

En recientes estudios realizados en países que han optado por esta última alternativa, se ha encontrado que el rendimiento está relacionado muy estrechamente con el nivel sociocultural de la familia del alumno. Incluso en el mismo centro se observan resultados muy variados en tanto estén presentes estudiantes de nivel sociocultural alto y estudiantes de nivel más bajo.² Este hecho ha demostrado que *la equidad en el acceso* (todos los estudiantes tienen derecho a ingresar al sistema educativo) no provee educación de alta calidad para todos. Cada vez se reclama con mayor fuerza una *equidad en las condiciones de aprendizaje*, es decir, no sólo que todos puedan acceder al sistema educativo, sino que todos los estudiantes sean provistos durante el proceso de las herramientas necesarias para alcanzar los

2 La segmentación se refiere a la vinculación entre el nivel sociocultural de la familia y el rendimiento alcanzado. La segmentación funciona de modo que los estudiantes de nivel sociocultural más alto logran en general los mejores resultados, mientras que los resultados más pobres están relacionados con estudiantes de nivel sociocultural bajo.

resultados de ellos esperados.³ De esta forma los conceptos de *calidad y equidad* han quedado definitivamente ligados en el terreno de las políticas educativas de la región.

En Uruguay, una de las medidas que se han instrumentado para garantizar esta *equidad en el proceso* han sido los cursos de compensación en centros de enseñanza media, cuya puesta en práctica en establecimientos de nivel secundario constituye el objeto de estudio de la investigación empírica que se reseña en el presente artículo.

Al comienzo de la década de los ochenta se sospechaba que la disminución en la calidad era un problema significativo para los sistemas educativos de la región. En la medida en que se hizo evidente la segmentación, también se hizo evidente la disminución de la calidad. Hoy, finalizando la década de los noventa, ambos problemas están ampliamente reconocidos.⁴ Tanto las autoridades de los sistemas, como lo son los ministros latinoamericanos de educación (cfr. la reunión de Quito de 1991 en Tedesco, 1992), recientes informes publicados por la CEPAL (CEPAL-OREALC, 1992; CEPAL 1995), como numerosos especialistas en la materia, todos han reclamado con insistencia la necesidad de mejorar la calidad de la educación (Aguerrondo, 1992; Cariola y Rojas, 1993; Tedesco, 1991).

Los países de la OCDE se han embarcado en proyectos internacionales de medición y desarrollo de la calidad en sus sistemas educativos, alentando un esfuerzo en dos sentidos: la clarificación del sentido del término *calidad* y la construcción de instrumentos que la midan (véase al respecto: OCDE, 1991; Muñoz-Repiso et al., 1995).

Asimismo, en el último quinquenio del siglo, varios programas de reforma de los sistemas educativos públicos en América Latina se han orientado, inclusive desde su mismo nombre, al problema de la calidad.

La calidad de la educación —sea ésta definida como la pericia técnica de los docentes, la provisión de materiales y locales actualizados, la existencia de altos

3 La CEPAL y la oficina regional de la UNESCO para la educación proponen una «transformación productiva con equidad» para la América Latina de los noventa, subrayando la equidad como una condición para el desarrollo social y económico (CEPAL, 1990b; CEPAL-OREALC, 1992).

4 El concepto de calidad en sí mismo es controvertido. Para algunos autores, calidad en educación implica alcanzar los objetivos que el sistema se ha fijado, considerando que los objetivos y los contenidos son socialmente relevantes (Cariola y Rojas, 1993). Para otros, el mismo concepto es utilizado para significar cosas claramente diferentes, como el logro de los objetivos de aprendizaje, la importancia social de la educación, o la adecuación de los recursos (humanos, materiales) implicados en los procesos de enseñanza y aprendizaje, en relación con el público servido y los objetivos fijados (OPP-FAS, 1994)

niveles de rendimiento por parte de los estudiantes, o una educación socialmente relevante— ha sufrido en la región un proceso de deterioro que comenzó algunos años atrás. Las razones son numerosas y de muy diverso origen, e incluso se pueden atribuir tanto a factores externos como internos a los sistemas educativos. Entre los primeros se pueden citar la baja cantidad de inversiones realizadas por los gobiernos centrales en las últimas décadas, los crecientes problemas en los modos de integración familiar que redundan en una notoria falta de apoyo a los estudiantes, y una batalla siempre perdida con los medios de comunicación masiva por captar la atención de los jóvenes. Entre los segundos, el más destacado es la incapacidad de los sistemas educativos para responder a sociedades siempre cambiantes y exigentes. De hecho, las dificultades para cambiar que enfrentan la mayoría de los sistemas educativos en América Latina constituyen un problema internacional. Algunos especialistas en la materia llegan incluso a hablar de una naturaleza interna conservadora, típica de los sistemas educativos a nivel mundial (Fullan, 1993).

Sin embargo, los procesos de cambio educativo en América Latina presentan algunas especificidades atribuibles a peculiaridades de sus sistemas sociales. Algunos ejemplos de dicha especificidad los constituye el modo en que se han organizado los sistemas educativos (con raíces en las burocracias colonialistas españolas y en el modelo francés de educación pública centralizada), así como la más absoluta falta de investigación a nivel de la implementación de las políticas educativas puestas en práctica. Esta carencia ha determinado que los sistemas educativos se hayan negado a sí mismos la posibilidad de aprender de sus propias experiencias.

Especialmente durante las décadas de los sesenta y setenta, la estrategia de innovación dominante en la región fue aquella de la reforma global, que en la región ha fracasado en la mayor parte de los países, tal como fracasó en el mundo entero. En América Latina los motivos del fracaso han estado relacionados con el modo en que las propuestas fueron diseñadas (con una casi nula participación de los docentes), así como con algunas de sus características, como la insuficiente utilización del conocimiento adquirido en intentos anteriores; un exceso de aspectos a ser cubiertos, sin selección de prioridades; el planteo de demandas urgentes para alcanzar objetivos imposibles; y la imitación de modelos extranjeros con una escasa atención a las realidades locales (Fernández Lamarra y Aguerro, 1981). Afortunadamente, estas tendencias comienzan a disminuir, dejando lugar a experiencias como, por ejemplo, las de la educación multicultural bilingüe que se ha puesto en práctica en varios países, que respeta las características culturales y la lengua de las poblaciones que atiende.

La forma en que funciona la administración de la educación en la región también ha incidido parcialmente en el fracaso. En la mayoría de los países los responsa-

bles de la formulación de políticas no están debidamente calificados para ello, y la toma de decisiones es más una justificación para medidas políticas que el resultado de un estudio objetivo de diferentes alternativas técnicas. Además, en general se ha subestimado la resistencia de los actores a nivel de cada centro educativo, debido a tradiciones y valores ya establecidos, los cuales chocan contra las innovaciones introducidas.

Los aprendizajes de los años noventa

Afortunadamente, la acumulación de conocimiento existente sobre los procesos de cambio educativo en la región, ha llevado a un número considerable de aprendizajes sobre las direcciones posibles del cambio y sus condiciones de factibilidad, aún cuando todavía nos encontremos en plena lucha con los dilemas planteados en la sección anterior.

Un primer aprendizaje lo constituye la certeza de que la expansión cuantitativa ha sido insuficiente como meta de los sistemas educativos, y que, lejos de constituir una condición suficiente de desarrollo social, ha llevado a fenómenos de masificación y descenso de la calidad educativa que hoy constituyen desafíos centrales para quienes diseñan y ejecutan las políticas educativas.

En el contexto de este problema, *la misma definición de desigualdad ha cambiado* para pasar de una disyunción entre:

acceder o no acceder

a una disyunción entre:

acceder a centros urbanos bien equipados y con docentes calificados

o

acceder a centros rurales o urbanos de periferia mal equipados y con docentes de formación precaria

Esta realidad trasciende los límites de la región y ha sido puesta en evidencia en países como España (véase al respecto, Muñoz-Repiso, 1996).

El fracaso de las reformas de alcance global es otra certeza que integra el conjunto de saberes acumulados en la región. Las estrategias hoy día pasan por procesos graduales, en los que las unidades que experimentan el cambio se van integrando progresivamente a la corriente innovadora. Este modelo de acumulación progresiva también es el dominante en la mayoría de los países europeos. En Uruguay, su aplicación más evidente la constituye el proceso innovador iniciado en la enseñanza media en 1996, en el que al comienzo de cada año lectivo se integra un número limitado de nuevos centros al conjunto de unidades innovadoras.

De manera creciente en los últimos años, la necesidad de lograr cambios con

recursos económicos escasos, así como el acercamiento a la educación de otros sectores de la vida social, como lo es el productivo, ha llevado a una revisión crítica de la conducción de los sistemas y sus unidades, es decir, a una revisión de la gestión de los sistemas y de los centros educativos. De esta manera, la gestión se ha convertido en un tema prioritario, siempre presente en encuentros de ministros, académicos y planificadores de la educación (Tedesco, 1992).

Por otro lado, el marco político general afecta la marcha de la política educativa. Ésta es una certeza básica para comprender la marcha de las políticas educativas en cualquier tiempo y lugar en que se consideren. Quizás lo que constituye una certeza de los últimos años, y un insistente reclamo de vastos sectores de las sociedades latinoamericanas —desgastadas por los vaivenes políticos de sus sociedades en los últimos años—, es que la educación sólo podrá lograr procesos de cambio estables y duraderos si se constituye en un tema de Estado y trasciende los cambios de administraciones y orientaciones políticas circunstanciales. Esta certeza puede ser enunciada afirmando que *sólo una política de Estado en educación garantiza la continuidad de los procesos de reforma y su consolidación.*

Precisamente, la vinculación entre educación y Estado constituye un tema de debate reciente y prioritario. Numerosos especialistas del cambio educativo en América Latina coinciden en afirmar que el destino de las reformas educativas en la región está ligado al destino de las reformas de sus respectivos Estados (Namo de Mello y Da Silva, 1992; Braslavsky y Cosse, 1996). En este sentido, Braslavsky (1995) plantea que las nuevas formas de regulación y configuración de los sistemas educativos que se están pensando en todo el mundo se pueden resumir en dos grandes vertientes: la de *regulación mínima*, donde el Estado se ocupa de cuestiones como la especificación de la demanda o el diseño de sistemas de evaluación y acreditación, en cuyo contexto se producen procesos de privatización y municipalización importantes, y la vertiente de la *regulación necesaria*, en la cual el Estado define las competencias a formar, crea sistemas de información y acreditación, participa en la prestación del servicio y promueve la autonomía de los centros y de los espacios centrales.

Por último, si bien existe conciencia acerca de la falta de estudios empíricos sobre la marcha de los procesos de cambio, en esta última década del siglo se ha producido un cambio positivo en este sentido. Han existido interesantes iniciativas prácticas en el ámbito privado, y un creciente conjunto de estudios de base empírica sobre cómo se desarrollan los procesos de cambio en la región: quién los diseña, en qué grado participan sus actores, con qué sistemas de apoyo se ponen en marcha, en qué condiciones de trabajo ejercen su función los docentes; con qué márgenes de autonomía funcionan los centros, o cómo ejercen sus roles sus figuras directivas (Achard, 1995; Geninazzi, 1995; Vaillant, 1996).

3. El marco teórico del estudio

La naturaleza del proceso

Un hecho misterioso que ocurriera a fines de la década de los setenta en Estados Unidos dio lugar a una de las transformaciones conceptuales más potentes en el terreno del estudio de los cambios en educación: aquellos estudiantes a los que se estaban aplicando innovaciones no llegaban a resultados muy diferentes de los de aquellos que seguían programas tradicionales. Por el contrario, la misma innovación daba lugar a resultados marcadamente divergentes en tanto fuera aplicada en diferentes grupos, por diferentes docentes y en instituciones diversas. Este fue el fin del paradigma tecnológico experimental en el estudio de los procesos de cambio en educación. Hoy sabemos que la investigación y la evaluación de programas en el área social se hacen de acuerdo a diseños de tipo cuasiexperimental, donde las condiciones de ejecución de las políticas difieren mucho de las de un laboratorio.

A partir de la evidencia del fracaso de concebir a los procesos de cambio como situaciones asimilables a las de laboratorio, se gesta la sustitución de dicha concepción. Paul Berman (1981), quien puso en evidencia dicho fracaso a partir de centenas de trabajos empíricos sobre innovaciones en Estados Unidos, propone que son las condiciones de implementación las que determinan las características del proceso de cambio y no las características técnicas de la innovación.

El cambio en educación es conceptualizado a partir de entonces como un proceso en el que domina la implementación, constituido por tres subprocesos organizacionales laxamente enlazados: la movilización, la implementación propiamente dicha y la institucionalización.

El proceso es uno de naturaleza dinámica, inestable y fuertemente condicionado por el contexto, y que además admite avances y retrocesos: ocurre con frecuencia que un cambio que ya se ha puesto en práctica se traba por razones de resistencia de los actores o de falta de financiamiento. En estos casos, se vuelve a un momento de movilización para destrabar el proceso y avanzar hacia nuevas formas de implementación.

Los factores que inciden en la implementación

El mismo estudio de la implementación también ha experimentado avances. En un comienzo, la mayoría de los estudios se concentraban en estudiar qué características de las innovaciones llevaban a mayores niveles de implementación, un pun-

to de vista que todavía estaba impregnado de la lógica del paradigma tecnológico. En esta línea, uno de los estudios más significativos fue el de Clark, Lotto & Astuto (1984), en el que se sostiene que las notas de una innovación que llevan a niveles más elevados de implementación son: que posea ventajas comparativas en relación con lo existente; que sea simple y comprensible para los usuarios; que esté dotada de legitimidad; que sirva una necesidad específica y que sea práctica y de buena calidad. Si bien hoy sabemos que éste es un enfoque parcial del cambio, no es un aspecto menor el de considerar las características intrínsecas de la innovación a ser introducida.

El estudio de la implementación ha conducido gradualmente al estudio de los factores que llevan a procesos de cambio más exitosos, así como a los factores que con mayor frecuencia bloquean o dificultan el proceso. De esta manera, surgen diferentes tendencias en la investigación y la conducción de los procesos de cambio, en función de los factores que se estudian.

Un importante grupo de investigadores se ha dedicado a investigar qué aspectos de las *condiciones de trabajo de los docentes* están presentes en los procesos de cambio de mayores logros. En esta línea, los trabajos pioneros han sido los que han puesto énfasis en los lazos y tipos de interacciones existentes entre los docentes que trabajan en un mismo centro (Fullan, 1982). Existen por lo menos tres líneas de investigación que han estudiado las condiciones de trabajo de los docentes en procesos de cambio: la de las escuelas efectivas⁵ (Little, 1982; Purkey & Smith, 1983; Rosenholtz, 1988); la del mejoramiento escolar (Clark et al., 1984; Fullan, 1982; 1993; McLaughlin, 1986; Staessens, 1991); y la que estudia la docencia como una carrera, carrera en la que las condiciones de trabajo y los procesos de cambio tienen roles decisivos (Hargreaves, 1990; Kushman, 1992; Little, 1990a, 1990b; Lortie, 1975; McLaughlin & Yee, 1988).

Una de las condiciones de trabajo de los docentes que más pesa en los procesos de cambio es el grado de colaboración que existe entre ellos. En la literatura de las

-
- 5 El movimiento de las escuelas efectivas ha contribuido en fuerte medida al avance en el conocimiento de los procesos de cambio, pero esto no invalida un importante cuestionamiento. Este movimiento surge en Estados Unidos, en instituciones urbanas de población de bajo nivel socioeconómico, en la década de los ochenta. Ante un problema de bajos resultados académicos y difícil manejo de la disciplina, en varias instituciones de este tipo se implementaron programas similares cuyo base era: firme disciplina, orden, énfasis en las habilidades básicas y construcción de una misión institucional. Estos programas dieron rápidos resultados en términos de la disciplina y el rendimiento, pero su generalización, si tenemos en cuenta la advertencia epistemológica de Berman (1981), no debería ser realizada a otros contextos, como si se tratara de una tecnología, la que (de acuerdo al paradigma tecnológico) funciona bien, independientemente de la especificidad del contexto y de los actores.

escuelas efectivas se sostiene que las instituciones que logran mayores niveles de cambio son aquellas en las que los docentes se observan mutuamente en sus clases e interactúan con frecuencia (Little, 1982), así como en las que se comparten conocimientos técnicos (Clark et al., 1984; Purkey & Smith, 1983). Desarrollos más recientes se ocupan de estudiar la tensión que existe en el trabajo de los docentes entre autonomía y colegialidad, es decir, entre la necesaria independencia que necesitan para desarrollar su práctica y la colaboración y apoyo de los colegas (Clement & Vandenberghe, 1997).

Otra condición del trabajo de los docentes que lleva a mayores niveles de cambio es la de participar en instancias de formación permanente. Esto es un círculo virtuoso: en la medida en que los docentes se perfeccionan, estarán más dispuestos a participar en procesos de cambio, e incluso a proponerlos ellos mismos. A la vez, su participación en los procesos será desde una perspectiva más técnica y calificada. De hecho, la formación de los docentes es considerada por algunos autores como una condición para el cambio (Clark et al., 1984; McLaughlin, 1986) y la clave para el desarrollo del currículum (Fullan, 1993). Mirado desde otro punto de vista, la ausencia de oportunidades de formación ha sido identificada como una de las causas del ausentismo docente (Rosenholtz, 1988).⁶

Asimismo, la participación de los docentes en la toma de decisiones en aspectos técnicos ha sido una de las condiciones de su desempeño que más contribuye a los procesos de cambio (Dembo & Gibson, 1986; McLaughlin, 1986). Esto es lógico si se considera que el grado de involucramiento en dichos procesos será mayor cuanto más incidencia tengan los docentes en la toma de decisiones que los guían.

La investigación reciente también enfatiza otras condiciones del ambiente de trabajo de los docentes que los llevan a niveles de dedicación y motivación elevados. Entre éstas son decisivas la expresión de apoyo y retroalimentación positiva por parte de colegas y directores, la protección o liberación de tareas administrativas, así como de todas las que se relacionan con los problemas de disciplina de los alumnos, y la provisión de condiciones materiales estimulantes en términos de salarios, edificios y apoyos didácticos (Firestone, 1990).

De forma complementaria, un importante conjunto de investigadores se ha concentrado en el rol que desempeñan *las figuras directivas de centros educativos* en los procesos de cambio.

Los directores son docentes ellos mismos, por lo cual la mayor parte de lo que se ha sostenido en los párrafos anteriores sobre las condiciones de trabajo de los docentes corresponde a los directores. De todos modos, el rol del director posee

6 Los otros determinantes del ausentismo son: un manejo negativo por parte de la institución de los problemas de disciplina de los estudiantes y la falta de gratificaciones psicológicas (Rosenholtz, 1988).

una cierta especificidad que merece una atención particular. En efecto, sobre el rol clave que desempeñan los directores en los procesos de cambio existe considerable evidencia en la literatura contemporánea.⁷

Para empezar, han ocurrido importantes transformaciones en el mundo de las políticas sociales que afectan el funcionamiento de las instituciones educativas y, por lo tanto, la manera de dirigirlas. Entre los cambios más salientes se destacan las recientes tendencias a desburocratizar las sociedades, lo que lleva a las instituciones educativas a adoptar prácticas de gestión descentralizadas, o una creciente presencia de la participación y el desenvolvimiento de diversos modos de desarrollo local, que conducen a nuevos modelos de organización (Arocena, 1995; Murphy y Hallinger, 1992). Los centros educativos, entonces, tienden a adoptar modelos de gestión de base local (*school-based*), y necesitan desarrollar por consiguiente sus propias capacidades de toma de decisiones. Además, los sistemas burocráticos de administración y contabilidad, cuya base era el control del estricto cumplimiento de normas lanzadas centralmente, se van sustituyendo por sistemas cuyo eje son los resultados, en los que la actuación del estudiante y la satisfacción de los padres y la comunidad adquieren creciente relevancia.

Los directores hoy en día deben trabajar en un mundo incierto, dinámico y de complejo contexto político. Deben ser líderes en dos terrenos: en lo interno al centro educativo, en el sentido de desarrollar la capacidad del centro educativo para encontrar sus propias soluciones en forma participativa y democrática, y en lo ambiental, en el sentido de desarrollar buenos lazos de comunicación con la comunidad (Murphy y Hallinger, 1992; Vandenberghe, 1992). Es por ello que este último autor se refiere a la multidimensionalidad del rol del director.

El rol de director ha evolucionado, desde un punto de vista histórico. Esto es particularmente claro en el caso de los países desarrollados: durante las décadas de 1960 y 1970, los directores estaban llamados a ser buenos administradores de programas lanzados centralmente, por lo que una de sus funciones principales era hacer cumplir las regulaciones oficiales. Durante la década de los ochenta, bajo la influencia del movimiento de las escuelas efectivas, los directores se convirtieron en líderes pedagógicos de instituciones efectivas: se les dedicaba intensa atención al currículum y a las actividades de enseñanza. Hoy en día, cerrando la década de los noventa, los directores son considerados líderes transformacionales de instituciones reestructuradas, en las que tiene lugar un proceso de desarrollo profesional basado localmente (Hallinger, 1992).

7 Véase al respecto: Cariola y Rojas, 1993; Hallinger, 1992; Huberman y Miles, 1982; Staessens y Vandenberghe, 1994; Van der Vegt y Vandenberghe, 1992; Van Tulder et al., 1993; Vandenberghe, 1987, 1988, 1992.

Un aspecto central en el rol de los directores involucrados en procesos de cambio es la atención que le dedican a los temas pedagógicos (como diferentes de los organizacionales, o de manejo del personal, o locativos, etc.). Esto es especialmente relevante en el caso de las innovaciones cuyo eje son los procesos de enseñanza y aprendizaje. Recientes estudios revelan que cuanto mayor es la importancia que el director otorga a los temas pedagógicos (en tiempo, energía, apoyo), mayor es el nivel de implementación de la innovación (Rosenholtz, 1985). De hecho, la sobrecarga de trabajo administrativo (usualmente llamado el *papeleo*) es considerada por los directores uruguayos como una dificultad que los distrae y les impide una mayor dedicación a cuestiones pedagógicas (ANEP-CES, 1990).

De todos modos, un cierto nivel de eficiencia en temas organizacionales es muy positivo para el proceso de cambio, y muchas veces esta eficiencia es uno de los factores que apoyan los procesos de cambio más sólidos (Vandenberghe, 1988).

El director tiene un rol destacado en proveer de todos los arreglos y adaptaciones que apoyan mejor la implementación de innovaciones. En este aspecto, Van Tulder et al. (1993) han concluido que los directores que son líderes en lo técnico-pedagógico, que ejercen una cierta presión en una determinada dirección (que llamaremos *presión direccional*) y apoyan a su personal, generalmente conducen centros que logran altos niveles de cambio.

El director también es un actor clave en la construcción de la atmósfera de trabajo del centro educativo y en la promoción de un modelo de relacionamiento colaborador entre los docentes. Un director que trabaja duro, que es visible y que habla en «nosotros» contribuye a la creación de un tal modelo (McLaughlin y Yee, 1988).

La cultura de la institución tiene en el director a uno de sus arquitectos clave. Dada la percepción global de la vida del centro educativo que el director posee, y la porción de poder que tiene como cabeza de la organización, el director ocupa una posición estratégica en esta actividad de construcción de la cultura organizacional. El director comunica la visión que posee del centro, en el sentido de imagen objetivo a la que se debe apuntar, a la vez que contribuye a desarrollar un determinado consenso en torno a esta visión, todo ello a través de los contactos personales que desarrolla, los documentos que produce o las actividades que prioriza. El director también puede tener la capacidad de vincular las actividades diarias con esta visión en desarrollo (Vandenberghe, 1988).

Es muy revelador, por último, estudiar la posible congruencia que puede existir entre la visión presente en un centro educativo y la filosofía implícita en la innovación que está siendo puesta en marcha en él. Una fuerte disonancia entre ambas puede llevar a problemas de implementación. En los sistemas educativos más centralizados el director está a veces forzado a poner en marcha cambios en los que no cree (Nias et al., 1989). De todos modos, el rol del director es en todos los casos muy importante como clarificador del significado que la innovación tiene para los

participantes (Vandenberghe, 1987). En otras palabras, el director ayuda a los actores a entender lo que el cambio significa en términos muy concretos, tomando en cuenta sus circunstancias.

Un enfoque organizacional

En Uruguay, el factor organizacional ha sido identificado como un punto clave en la implementación de cambios en el sistema educativo, probablemente subestimado en el pasado, especialmente a nivel de Secundaria (ver CEPAL, 1995; Cooperación Técnica OPP-BID, 1993; y Ravela, 1991).

Ahora bien, la visión de organización que se adopta se apoya en la evidencia empírica de que no existe un vínculo lineal entre los objetivos, los comportamientos y los resultados a los que se llega en los centros educativos, y sí existe un vínculo débil donde intervienen varios elementos no racionales (Hallinger y Murphy, 1985; Weick, 1982). En consecuencia, los centros han sido definidos como sistemas débilmente conectados donde cualquier medio produce el mismo resultado, el nivel de coordinación es muy bajo (Weick, 1976), los cambios no se expanden lo suficiente y el relacionamiento entre los individuos es débil.

Uno de los desarrollos más recientes en este terreno, a nivel de la investigación, ha sido el concepto de *cultura organizacional*, frecuentemente citado en la bibliografía organizacional actual.⁸ Tradicionalmente la sociología de las organizaciones ha considerado la dicotomía entre lo que está explícito y lo que está implícito en las organizaciones, y entre lo racional y lo irracional. La cultura organizacional aparece como el último giro en la lucha entre el punto de vista racional/explicito y el irracional/implícito, con una valoración renovadora del último. Recientemente ha habido un creciente interés en los aspectos implícitos e irracionales, dado que los centros considerados como sistemas resisten las explicaciones burocráticas de corte racional. Las explicaciones racionales se han visto cuestionadas por hallazgos reveladores, tales como la disonancia cognoscitiva, en la que existe un componente no racional de gran peso, o la fijación de metas como una actividad posterior a aquellas actividades que se supone deben conducir.

8 Entre las razones más salientes que han hecho de la cultura una herramienta importante en el análisis de las organizaciones, encontramos el poder de explicación que mostró poseer cuando se desarrolló la teoría organizacional en el marco occidental (que no prestara atención a la cultura) y fracasó al tratar de explicar los fenómenos organizacionales que tenían lugar en marcos no occidentales. Se encontró cada vez más que los factores culturales estaban en la base de varios fenómenos y, por lo tanto, la cultura de las organizaciones (entendida como conjunto de definiciones básicas sobre la realidad) comenzó a ser considerada como crucial en el análisis de las organizaciones (Frost et al., 1985).

Pero, en una organización, ¿a qué denominamos *cultura*?

En los últimos años se han propuesto varias definiciones de cultura organizacional.⁹ De especial interés resulta la definición de Schein (1985), ya que explica cómo se originan y desarrollan las culturas organizacionales. Schein afirma que la cultura de un grupo se origina en la medida en que sus miembros resuelven constantemente problemas tanto internos como externos. En este proceso de aprendizaje social se crean y comparten algunos supuestos y creencias entre los miembros, que definen de manera obvia la forma en que la organización se ve a sí misma y a su entorno. En consecuencia, la cultura es un producto del aprendizaje de la experiencia del grupo, y su núcleo es un conjunto de supuestos básicos. Schein propone que en toda cultura existen niveles: el único nivel visible es aquel constituido por artefactos (en su mayoría, símbolos y comportamientos). Conectados a ellos pero no visibles están los valores que los miembros de la organización poseen; y en la base de la cultura encontramos sus definiciones o supuestos básicos, no visibles y rara vez conscientes. Tanto los artefactos como los valores son manifestaciones de los supuestos básicos y no deben ser confundidos con éstos. Los supuestos básicos consisten en definiciones de la naturaleza humana, la verdad y la realidad. Para comprender los supuestos básicos es necesario realizar una reconstrucción histórica detallada de cómo el grupo resolvió los grandes problemas a los que se ha enfrentado (especialmente los acontecimientos decisivos). Los abordajes metodológicos más adecuados para ello son las entrevistas exhaustivas a miembros de la organización, así como observaciones sistemáticas acompañadas de explicaciones e interpretaciones válidas.

El concepto de cultura organizacional ha permitido explicar varias características del proceso de cambio en las organizaciones educativas. Rossman et al. (1988), por ejemplo, afirman que la aceptación de proyectos de mejoramiento en los centros depende de la cultura existente en el centro, ya que la aceptación o la resistencia al cambio está arraigada en las definiciones básicas compartidas por los actores sobre lo que es bueno o lo que es verdadero. En otras palabras, cuando se introduce una innovación en un centro ocurre un choque cultural entre los valores y normas implícitos en la innovación y aquellos preexistentes en el centro (Staessens y Vandenberghe, 1987).

Dentro de los aspectos que se considera relevante conocer de la cultura de una

9 Conocimiento transmitido y compartido socialmente de lo que es y lo que debe ser simbolizado en acto y artefacto (Wilson, en Firestone y Corbett, 1988); una energía social que lleva a los individuos a actuar (Staessens y Vandenberghe, 1987); un conjunto único de valores y creencias fundamentales ampliamente compartidos en una organización (Rossman et al., 1985), y redes de significados con significación social (Smircich, en Frost et al., 1985).

organización, uno de los salientes es el del grado de consenso que existe entre los miembros de la organización sobre los objetivos que ésta persigue. *El consenso en los objetivos perseguidos* se ha convertido en un componente crucial de los procesos de cambio, y la relevancia de este aspecto de la vida organizacional trasciende los límites de la bibliografía de las escuelas efectivas. En un reciente trabajo de Staessens y Vandenberghe (1994) se sostiene que los resultados logrados en la implementación de un cambio han dependido del grado de consenso sobre los objetivos que existía entre los miembros del personal del centro. Este consenso en lo que respecta a los objetivos está más ligado a una visión, a una imagen del centro en construcción, que a objetivos racionales claramente definidos y mensurables. La visión que los individuos construyen del centro en conjunto opera a menudo como fuerza motivante, como una fuente de inspiración que algunos autores denominan la *misión organizacional* (Hallinger y Murphy, 1985). Por otro lado, los objetivos racionales son utilizados con frecuencia como mecanismos de control, pero pueden tener escasa relación con la visión específica del centro.

Finalmente, es importante considerar que el enfocar el estudio en el centro individual no implica que las iniciativas de cambio se originen necesariamente en ese nivel. Numerosas reformas introducidas desde el nivel central admiten que la adaptación local ocurra en el centro individual. De hecho, los procesos mediante los cuales el centro reacciona a una iniciativa de cambio externa son diversos y complejos. Van der Vegt y Vandenberghe (1992) sostienen que el grado de implementación alcanzado por una innovación originada a nivel externo en un centro en concreto depende de la capacidad del centro para desarrollar *arreglos estructurales* a fin de apoyar la implementación, como la constitución de grupos *ad hoc* que llevan adelante aspectos operativos del cambio, y de cómo conduce el proceso a través de diversas *funciones guía* tales como la clarificación de los conceptos nuevos introducidos por el cambio, la provisión de asistencia y apoyo, o el ejercicio de cierta presión direccional, es decir, una presión ejercida en la dirección en que apunta el cambio.¹⁰

4. La investigación de campo

El planteo del estudio

El estudio empírico del que se da cuenta en este trabajo se orientó a estudiar las condiciones reales de implementación de una innovación lanzada centralmente,

con el objetivo de conocer la manera en que se produce dicha implementación a nivel local. Por su relevancia social, dado que fueron concebidos como un instrumento clave en la lucha contra la inequidad en las condiciones de aprendizaje, se seleccionaron los cursos de compensación a nivel de la educación media (véase 2).

Una serie de decisiones metodológicas llevó a que el diseño fuera el del estudio de caso, aplicado en cuatro liceos públicos de Montevideo y el interior del país.¹¹

Las preguntas a que responde la investigación fueron:

1. ¿Existen diferentes niveles de implementación de una innovación específica (los cursos de compensación) en los cuatro centros?
2. ¿Desarrollan los cuatro centros seleccionados un patrón o modelo de implementación específico?
3. En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior, ¿cómo puede ser explicada esa posible especificidad?

Para responder a esta última pregunta se tomaron en cuenta los tres grandes grupos de factores considerados en el marco teórico del estudio, a saber: los organizacionales, con énfasis en la cultura del centro; las condiciones de trabajo de los docentes, con énfasis en sus niveles de colegialidad, de satisfacción, y sus oportunidades de formación permanente y de participación; y la manera en que los directores de los centros ejercen su rol, con énfasis en su liderazgo pedagógico, su papel en la construcción de una visión compartida para el centro, y la prominencia que otorgan a la innovación.

La hipótesis de la investigación puede desdoblarse en dos enunciados:

- a. los cuatro centros desarrollan diferentes patrones de implementación de la innovación, lo cual se visualizará en diferentes niveles de implementación de ésta, y
- b. estos diferentes patrones estarán explicados en gran medida por los factores seleccionados.

Diversas medidas fueron tomadas para garantizar la confiabilidad del estudio, así como su validez interna, externa y de constructo (Yin, 1989). Entre ellas, se destacan la creación de una base de datos estandarizada, con los mismos once archivos para cada uno de los centros, o el sometimiento de un borrador del informe de caso de cada uno de los centros a los respectivos directores, para su revisión.

Las actividades de campo se desarrollaron entre el 6 de abril de 1992 y el 12 de

10 Ver también Van Tulder et al., 1993.

11 Se llegó a estos cuatro centros luego de una serie de decisiones que priorizaron: la educación pública por sobre la privada, la educación secundaria por sobre los otros subsistemas, la inclusión de centros tanto de Montevideo como del resto del país, y el número de 4, si bien inicialmente eran 8. Por la fundamentación de cada decisión, véase la tesis original: Aristimuño (1996), pp. 44-47.

junio de 1993 e insumieron 317 horas en el terreno, distribuidas en 92 visitas a los centros. Se realizaron 36 entrevistas; se observó de forma intencional un número aproximado a 30 actividades (entre reuniones de docentes, jornadas completas de directores, clases de compensación y recreos) y se analizó un número cercano a los 2350 documentos.

El análisis compendió dos momentos. El primario incluyó la codificación de entrevistas, la búsqueda de iteraciones en las observaciones y los documentos, y llevó a la construcción de los cuatro casos (análisis horizontal). El segundo momento del análisis llevó a la búsqueda de regularidades y singularidades a través de los cuatro centros (análisis horizontal o intercasos).

Una de las claves del trabajo fue la construcción de indicadores de implementación, a través de los cuales fue posible medir los niveles de implementación de la innovación en los cuatro liceos. Estos indicadores arrojaron resultados muy significativos sobre la traducción local que cada centro hizo sobre la misma innovación.

A continuación se incluye un cuadro síntesis sobre las dimensiones de cada uno de los centros, así como una breve descripción de su contexto institucional (se incluyen cifras aproximadas para preservar el anonimato).

Cuadro 1. Contexto institucional de los cuatro liceos

Liceo	N° total de alumnos	N° de grupos	Staff permanente	N° de docentes de compensación	NSE promedio de estudiantes
A	3100	80	51	25	Medio y medio-bajo
B	1300	38	27	15	Medio y medio-bajo
C	1300	39	27	10	Medio-bajo
D	1100	37	26	8	Medio-alto a medio-bajo

El liceo A o *Torre de Babel*

Se trata de un macroliceo de Montevideo y es el representante en el estudio de un tipo de centro que ha dado lugar a fuertes cuestionamientos sobre la posibilidad de crear ambientes verdaderamente educativos en ellos dadas sus dimensiones. Se trata de un local muy bien dotado, pero pobremente mantenido y con escasez de personal. Está ubicado en un barrio de clase media a media-baja, con importantes

flujos de locomoción que lo convierten en un liceo de aluvión. Está a escasos mil metros del liceo B.

El liceo B o *Cruce de caminos*

Como su seudónimo lo indica, está en el cruce de dos vías muy transitadas. Sirve un número menor de alumnos que el liceo A, pero de similares características, y también es un liceo de aluvión. El local es pobre y muy deteriorado. Se lo escogió dada su cercanía al A, y porque informantes calificados refirieron a cualidades de gestión que lo diferenciaban claramente de éste, a pesar de lo similar de sus poblaciones estudiantiles.

El liceo C o *El liceo de barrio*

Liceo de dimensiones similares al anterior, pero ubicado en un barrio. La Inspección lo recomendó como un centro ideal para captar el fenómeno de centro integrado a su contexto comunitario. La información recogida por los indicadores de implementación contradujo la inicial expectativa que apuntaba a un buen nivel de aplicación de los cursos de compensación. La explicación, como se verá, está en el rol que ejercía la Dirección: en su débil liderazgo sobre el cuerpo docente.

El liceo D o *El vivero*

Único liceo de su ciudad, de 15 000 habitantes y distante 300 kilómetros de Montevideo. El interés estaba en conocer el tipo de cultura institucional que se genera en los centros del interior del país con determinadas características (según fueran referidas por la Inspección), como una fuerte integración a la comunidad, conjugada con un notable liderazgo pedagógico de la Dirección.

Los resultados del estudio

A partir de la información relevada a través de los indicadores construidos, se tuvo una clara impresión de las diferencias de implementación por centro. En el cuadro siguiente se incluye una síntesis de la información provista por algunos de los indicadores:

Cuadro 2. Indicadores organizacionales del nivel de uso de la innovación por centro

Liceo	Momento de comienzo de curso (porcentaje de cursos que comienzan en marzo o abril)	Demora promedio en el comienzo de los cursos del liceo (medido en clases perdidas por alumno)	Porcentaje de estudiantes derivados que asiste al curso
A	3	15	59
B	46	6	73
C	21	12	83
D	55,5	1	86

En primer lugar, debe establecerse que fue necesario crear una serie de instrumentos de medición empírica del fenómeno en estudio (los cursos de Compensación), ya que muy pronto, a partir de las primeras entrevistas, se tuvo claro que existían dos clases diferenciadas de determinantes del nivel de uso de la innovación: los de nivel global de la organización, cuya responsabilidad recae en el personal de docencia indirecta de cada establecimiento y hasta en factores externos al centro, y los de nivel de aula, es decir, los docentes de Compensación.

En el cuadro 2 se muestran resultados que refieren al primer tipo de determinantes. En él queda claro que en los liceos A y C los cursos comienzan en forma más tardía que en los liceos B y D, lo que determina que en los primeros se pierdan más clases por alumno como promedio. La particular manera en que funcionan los cursos de Compensación lleva a estas diferencias por centro (los cursos comienzan cuando la institución completa un grupo de ocho alumnos y solicita a las oficinas centrales un docente para el grupo) y las *diferentes maneras en que los centros manejan este margen de autonomía* determina que unos y otros comiencen en momentos tan diversos, y que en algunos centros los estudiantes deban esperar de dos a tres meses para recibir su primera clase de Compensación, aun cuando ya fueron derivados a ella. Es de notar el excelente nivel logrado por el liceo del interior (D): aquí el mecanismo de designación de docentes se resuelve de manera local, a nivel departamental, lo cual acorta los tiempos y ahorra las dilaciones propias del sistema tal como ocurre en Montevideo.

Un tercer indicador consignado en el cuadro 2 revela el comportamiento organizacional y se refiere al porcentaje de estudiantes que en cada liceo asiste efectivamente a los cursos, sobre total de alumnos que debieron asistir, es decir, los que fueron derivados formalmente a Compensación (con ficha y que figuran en lista). Estos porcentajes confirman la tendencia anterior para el liceo A, pero marcan un matiz para el C (el *liceo de barrio*), en el que se hacía un seguimiento muy personalizado de los estudiantes, y los adscriptos hasta los iban a buscar en bicicleta a su casa si éstos no asistían. En el caso de los liceos de mejor comportamiento en estos indicadores, existe un cuerpo de adscriptos y POP compenetrados de la importancia de realizar un seguimiento caso por caso de la efectiva asistencia a Compensación.

Cuadro 3. Indicadores organizacionales del nivel de uso de la innovación por centro

Liceo	Porcentaje de clases de compensación efectivamente dictadas sobre las que se debieron dictar	Porcentaje de cursos que desarrollaron más de 40 clases al año
A	69	12.5
B	81	35
C	67	14
D	87	67

En el cuadro 3 se pueden observar dos indicadores adicionales sobre la capacidad que cada centro tiene de poner en marcha la innovación: se trata del número efectivo de clases dictadas, medido como un porcentaje de las clases que se debieron dictar. Para ello se analizaron todas las libretas de todos los docentes de Compensación en los cuatro centros (y hasta se llegó a un nivel de análisis más refinado, que distinguió para cada liceo el tipo de faltas que predomina: las atribuibles a factores de funcionamiento general o a la ausencia de los docentes). De acuerdo

a la información que se presenta en el cuadro, se confirma la misma tendencia del cuadro anterior: los liceos de peor desempeño son el A y el C, y los de mejor desempeño son el B y el D. La explicación para ambos fenómenos, como veremos, está en la cultura que estos centros han desarrollado y la particular prominencia que los directores de los centros B y D otorgan a la Compensación.

En 1991 la oficina de CEPAL en Montevideo relevó los porcentajes de clases no dictadas en los cursos de Ciclo Básico en el período mayo-junio para todas las asignaturas en los diferentes subsistemas (CEPAL, 1992). Sus resultados fueron reveladores: la tasa de clases perdidas es mayor en Montevideo (17,3%) que en el interior (11%). Si comparamos dichas tasas con las cifras de los indicadores del cuadro 3, el desempeño de la Compensación es notoriamente más deficitario que el promedio de las asignaturas hallado por CEPAL: liceo A: 31% de clases no dictadas; liceo B: 19%; liceo C: 33%, manteniéndose la tendencia de mejor desempeño para el liceo del interior (liceo D: 13%).

Ahora bien, el último de los indicadores incluido en el cuadro 3 pone en evidencia la enorme debilidad institucional de los tres centros de Montevideo para poner en práctica los cursos de Compensación. Este indicador (porcentaje de cursos que desarrollaron más de 40 clases en todo el año) se creó para poder visualizar de modo muy directo el nivel de puesta en práctica de la innovación, no ya como un porcentaje de las clases que se lograron dictar sobre un total que podía ser de por sí bajo en términos absolutos (especialmente si los cursos comenzaban tarde en el año), sino como un número absoluto de clases efectivamente desarrolladas. Se consideró que 40 clases anuales de 40 minutos era un nivel exigible para un mínimo de logros. De otro modo, ¿de qué cursos estaríamos hablando?

El número 40 representa el 80% de un hipotético total de 50 clases por año, las que se desarrollarían en número de 8 por mes durante aproximadamente siete meses de clase (descontando feriados, vacaciones de julio y setiembre).

La evidencia empírica es devastadora: en ninguno de los tres liceos de Montevideo se logra siquiera llegar a un promedio que supere el 35% de los cursos con dicho número absoluto de clases. Ello significa que la gran mayoría de los cursos (87,5% en el liceo A, 65% en el liceo B y 86% en el liceo C) no sobrepasó el número de 40 clases que se fijara como mínimo exigible para poder hablar de un posible efecto en los estudiantes. Llegado este punto cabe preguntarse: ¿de qué innovación estamos hablando?, ¿qué efectos se pueden pedir a la innovación cuando se la puso en práctica en porcentajes tan mínimos?

Finalmente, nos referiremos a los indicadores construidos para medir la implementación de la Compensación por parte de los docentes. Para ello se trabajó en conjunto con los tres inspectores, quienes contribuyeron a la construcción de un cuadro de componentes críticos de la innovación (aquellos que no deben ser alterados de modo sustantivo, pues de lo contrario se pierde la esencia de la innovación

inicial). Estos componentes críticos son: la existencia de un diagnóstico para cada estudiante en la libreta del profesor; la existencia de planificación en ella; el empleo de una metodología innovadora con determinadas características; el desarrollo de ciertos contenidos; y el empleo de determinado tipo de materiales. A partir de un detallado estudio de cada uno de los componentes, se establecieron categorías de docentes, combinando todos los componentes. Las categorías establecidas son: no usuario, bajo usuario y alto usuario.

La evaluación del nivel de uso de la innovación por parte de los docentes se hizo a través de tres fuentes: la entrevista personal a los docentes, el análisis de todas sus libretas y la observación de una de sus clases.

Como uno de los medios empleados para garantizar la confiabilidad del estudio, se sometió a los inspectores de Compensación la evaluación de los niveles de uso de 12 docentes. El acuerdo logrado fue de 11 en 12, es decir, del 91%.

Cuadro 4. Nivel de uso de los docentes de Compensación por centro, expresado en porcentajes de las tres categorías

Liceo	No usuarios	Bajos usuarios	Altos usuarios	Sin información
A	12	48	36	4
B	0	27	53	20
C	10	50	20	20
D	0	25	62.5	12.5

En este cuadro queda claro que existe un patrón de liceos con concentración de bajos usuarios y no usuarios (en los liceos A y C la suma de ambas categorías llega al 60%) y de altos usuarios (en los liceos B y D dichos docentes se sitúan entre el 53% y el 62,5%).

Es de destacar la congruencia existente entre los indicadores de nivel organizacional y aquéllos de nivel de aula. Prácticamente en todos los indicadores, los bajos implementadores son los centros A y C, y los que logran los mejores desempeños en términos de implementación, los centros B y D. Esta congruencia es muy

importante, pues está apuntando en la dirección de un cierto efecto organizacional en la labor de los docentes que constituye la piedra de toque de la interacción entre la gestión institucional de un centro y su desempeño en el terreno pedagógico, el que se juega en su mayor parte en las aulas.

En nuestro estudio, las explicaciones sobre la necesaria congruencia entre los fenómenos organizacionales y los de aula las hemos encontrado en los tres grupos de factores que inciden en la implementación (tal como fueran reseñados en el punto 3), dando así respuesta a la tercera de las preguntas que guiaron la investigación.

Los resultados del estudio y la construcción de una teoría

A partir del análisis de la información recogida fue posible discriminar la existencia de centros de alto nivel de implementación de aquellos de bajo nivel. La casi unanimidad de los indicadores señala a los liceos B y D entre los primeros, y a los liceos A y C entre los segundos.

Son muy reveladoras las explicaciones de dichos patrones de implementación, a la luz de los tres grupos de factores estudiados. Las regularidades halladas a través de los diversos casos contribuyen a la construcción de una teoría sobre cómo se producen los cambios en las instituciones educativas públicas secundarias y, más precisamente, sobre cuáles son los factores que contribuyen al logro de mayores niveles de transformación.

A continuación ofrecemos una síntesis de la información que sustenta la construcción de dicha teoría. Se agrupan los centros según su nivel de uso de la innovación, estableciendo aquellas regularidades verificadas en las dos parejas de centros según su capacidad de cambio (altos implementadores: B y D; bajos implementadores: A y C).

Cuadro 5. Análisis intercasos: factores organizacionales según la capacidad de cambio de los centros (altos o bajos implementadores)

Liceos	Nociones sobre las que se construye la visión institucional	Temas de la cultura institucional	Relación con dependencias centrales	Capacidad de resolución de problemas
Altos implementadores	Eficiencia. Dedicación. Trabajo profesional. El estudiante es el centro de todo.	"Somos un super liceo". "Somos moscas blancas". "Somos un equipo". "Tenemos docentes calificados".	Respuestas burocráticas, con algunos espacios de autonomía.	Liceo B: limitado por la centralización. Liceo D (interior): Director resuelve, delega y controla.
Bajos implementadores	No hay construcción; o la hay dispersa en algunos pocos.	"Las cosas están fuera de control aquí". "Quiebre reglas en orden a sobrevivir". "El trabajo debería hacerse en un clima de orden y respeto".	Sólo respuestas Burocráticas.	Muy escasa capacidad, debido a centralización (ambos). Desorden institucional la impide en el liceo A.

Los altos implementadores construyen su visión institucional sobre las nociones de eficiencia, dedicación y profesionalidad del trabajo docente. Consideran que el estudiante es el centro de todos los esfuerzos. En palabras de uno de los directores:

Trabajamos sobre la base de la convicción de que aquí nuestra misión es servir a la educación pública, y la educación pública consiste fundamentalmente en los estudiantes que asisten a ella.

Estos centros se organizan en torno de la constitución de equipos, y subrayan la noción de que sus docentes son en su mayoría calificados (era notable en las reuniones el esfuerzo de ambos directores por reforzar estas expectativas con relación a sus cuerpos docentes). En estos centros «se juega en los límites» en las relaciones con las autoridades centrales, siendo ambos directores experimentados y audaces conductores a la hora de rendir cuentas. Uno de ellos expresó textualmente.

El director general dijo que tomáramos la iniciativa para trabajar hacia una mayor calidad educativa y eso es lo que hago: actúo, no me pregunto si se puede.

Los bajos implementadores constituyen dos realidades institucionales diversas, las que se originan en sus diferentes tamaños y tipo de inserción en la comunidad. De todos modos, a pesar de estas importantes diferencias, ambos comparten una incapacidad para elaborar una visión compartida, una cultura homogénea. Existen fragmentos de una cultura, en la que está ausente la noción de la tarea docente como algo profesional. En el liceo A se vive la docencia mayoritariamente como una desgracia, y al centro educativo como un caos al que se viene a sobrevivir. No se observaron iniciativas más allá de las respuestas burocráticas que permite la normativa del sistema, o ni siquiera la búsqueda de los intersticios que ésta habilita.

En la construcción de tales culturas organizacionales, el rol del director fue verificado como crucial. En el cuadro siguiente se sintetizan los principales hallazgos, agrupándolos nuevamente según el nivel de uso de la innovación.

Cuadro 6. Análisis intercasos: rol del director según la capacidad de cambio de los centros (altos o bajos implementadores)

Liceo	Construcción de la cultura	Apoyo a la innovación	Liderazgo pedagógico	Uso del tiempo	Enfasis en gestión
Altos implementadores	Construyen una visión.	Establecen arreglos estructurales.	Claro: con docentes y estudiantes.	Categoría principal: temas pedagógicos.	Trabajo en equipo. Relación con la comunidad.
Bajos implementadores	Liceo A: no hay. Liceo C: construye pero como agente externo a ella.	Uno solo establece arreglos estructurales.	Inexistente en ambos centros: docentes de Compensación no lo perciben.	Categoría principal: en uno lo pedagógico; en el otro, el funcionamiento y lo administrativo.	Control disciplinario. Mantenimiento edilicio. Funcionamiento del centro.

Un primer hallazgo en este terreno lo constituye la evidencia de que los directores que realizaban un consciente trabajo de construcción de una visión (en el sentido señalado líneas arriba) lideran centros en los que se logran mayores niveles de innovación. Por lo tanto, se verifica una directa relación entre dicho esfuerzo consciente y la capacidad de cambio de la institución. Ahora bien, el contenido de dicha

visión también es relevante. Los directores de los liceos B y D consideran la profesionalidad de sus cuerpos docentes y la relevancia de la Compensación como ejes de su trabajo, lo que no ocurre en los centros que logran pobres desempeños en la implementación de la innovación. Esto actúa con un claro efecto reforzador: si el director no señala la importancia de la innovación a su personal, éste fácilmente baja los brazos, presionado por múltiples dificultades de índole organizacional (demora en el nombramiento de los docentes, dificultad para ubicar a los estudiantes derivados, horario de Compensación entre turnos, etcétera).

En los centros de alta implementación, la prominencia que se otorga a la innovación queda plasmada en el establecimiento de arreglos estructurales. Como ejemplos considérense los siguientes: un director que nombra a un adscripto para que modifique sus horarios de modo de estar siempre presente entre turnos, que es cuando funcionan las clases de Compensación (liceo B); un director que visita todas las clases en marzo, deriva posibles candidatos de Compensación a la POP, ésta realiza entrevistas a los alumnos y luego establece la derivación (liceo D). Por lo contrario en el liceo A se presenciaron reuniones de profesores en que se proponían estudiantes para Compensación pero nadie tomaba la iniciativa de llenar la ficha correspondiente, y el alumno no era derivado.

En cuanto al estilo de gestión de los cuatro directores, los altos implementadores se destacan como líderes pedagógicos que se involucran en temas relativos al aprendizaje, no lo dejan librado exclusivamente a los docentes y sus inspecciones, y hacen del trabajo en equipo un eje de su gestión (esto es notable en el centro B, dada su difícil población estudiantil). Es de notar que el director del centro C (bajo implementador) realizaba importantes esfuerzos individuales por apoyar pedagógicamente el trabajo de sus docentes, pero éstos no se hacían eco de dichos esfuerzos; el débil liderazgo del director era la causa de dicha carencia.

Los directores de los centros de alta implementación destinaban un porcentaje muy alto de su tiempo a recorrer recreos, a hablar con los estudiantes y a interesarse por sus procesos de aprendizaje, reforzando constantemente las expectativas que sobre él tenían. Los directores de los centros de baja implementación se relacionaban con los estudiantes de un modo más personal; se interesaban más por su problemática familiar y en su comunicación con los estudiantes faltaba la referencia a temas de estudio.

Finalmente, un conjunto de factores de gran relevancia para comprender la dinámica de los procesos de cambio se refiere a las condiciones de trabajo de los docentes, como se fundamentara en 3. La información recogida se consigna en el cuadro siguiente, agrupando los centros según su nivel de implementación.

Cuadro 7. Análisis intercasos: las condiciones de trabajo de los docentes según la capacidad de cambio de los centros (altos o bajos implementadores)

Liceos	Patrón de inserción institucional	Nivel de satisfacción	Sentimiento de eficacia sobre Compensación	Oportunidades de formación	Modos de relación (aislamiento - colegialidad)
Altos implementadores	Liceo B: 13% viene por más de 20 h./sem. Liceo D: 62% viene por más de 20 h./sem.	Ambos: alto en función de la relación con los estudiantes. Liceo B: se agrega el apoyo del director.	Bajo.	Muy escasas.	Algo de colegialidad entre docentes de Compensación. Nula con demás docentes.
Bajos implementadores	Liceo A: 84% viene por menos de 8 h./sem. Liceo C: 80% viene por menos de 6 h./sem.	Relativo, en función de la relación con los estudiantes.	Bajo.	No existen.	Idem altos implementadores.

Este es el conjunto de factores que menos discrimina entre bajos y altos implementadores. Si se observa el patrón de inserción institucional, vemos que entre los altos implementadores existen planteles docentes tanto de alta (liceo D) como de baja permanencia en horas en el centro (liceo B), lo cual agrega evidencias sobre el enorme esfuerzo que el equipo de este último centro hacía para construir una cultura institucional cohesiva. También es importante señalar que el liceo D, donde los docentes tienen los patrones de inserción de mayor permanencia en el centro, es en el que se verifican los menores niveles de ausentismo. Una posible explicación a este hecho puede estar en que los docentes de Compensación cumplían en general otras tareas de docencia directa o indirecta en el centro, totalizando de esta forma importantes cargas horarias semanales en él, más allá de la Compensación.

La realidad verificada en los centros de baja implementación de la Compensación es predecible por la teoría: en aquellos centros en que los docentes asisten por bajas cargas horarias semanales resulta difícil construir procesos de cambio fluidos.

Es notable la unanimidad encontrada en todos los cuerpos docentes sobre la fuente u origen de que se alimentan sus niveles de satisfacción: dicha satisfacción está directamente ligada a su relación con los estudiantes. Altos y bajos implementadores coinciden en forma unánime. Es de señalar que en uno de los centros de alta implementación se agrega un generalizado reconocimiento al apoyo

permanente del director, lo que confirma una de las funciones guía reseñadas en el marco teórico como claves para el desarrollo de procesos de cambio.

Es igualmente unánime un bajo sentimiento de eficacia de los docentes en relación con los efectos de la Compensación en los estudiantes. Esto estaba ligado en sus respuestas a la conciencia de la existencia de importantes dificultades en la implementación de los cursos, y a una conciencia clara de que existía un porcentaje de estudiantes cuya problemática excedía las posibilidades de atención que estos cursos ofrecían.

También se investigaron, en función del marco teórico consignado, las oportunidades de formación de los docentes y sus niveles de aislamiento y colegialidad. En ambos casos en todos los centros se verificaron condiciones altamente negativas para la puesta en marcha de cualquier tipo de proceso de cambio. Todos los esfuerzos de formación en servicio o trabajo compartido se hacían a instancias de empeños aislados e individuales.

5. Las conclusiones del estudio

Como se desprende claramente de los resultados presentados, las respuestas a las tres preguntas del estudio pueden sintetizarse así: en los cuatro liceos investigados se desarrollaron diferentes niveles y patrones de implementación de una única innovación, y los tres conjuntos de factores planteados aportan importantes explicaciones sobre las variaciones locales de la implementación de dicha innovación.

Una conclusión central de la investigación puede enunciarse así: *los factores que tienen una mayor incidencia en la determinación del patrón de implementación de cada centro y, por ende, de su capacidad de poner en marcha procesos de cambio son: el modo en que el director ejerce su rol, y la cultura organizacional que existe, en una interacción dinámica.*

Algunas claves de dicha interacción son:

- la consciente construcción en equipo de una visión sobre lo que se quiere lograr en el trabajo del centro;
- un énfasis en los aspectos relativos a los procesos de enseñanza y los de aprendizaje (que llamamos *liderazgo pedagógico*), visible en: las prioridades que el director tiene, los temas de los que habla con su equipo, y el tiempo que dedica a interactuar con los estudiantes;
- la permanente promoción y apoyo de las iniciativas de los docentes;
- la prominencia que tiene la innovación en la vida del centro (que se visualiza en los arreglos estructurales y las funciones de guía para su implementación, como la presión direccional);

- la existencia de vínculos sistemáticos con la comunidad;
- la creación de espacios de autonomía dentro del centro;
- una eficiente administración del centro como organización.

Es tal el peso que demuestran tener ambos factores en la dinámica del proceso de cambio, que pueden neutralizar importantes desventajas de partida, tales como un bajo nivel socioeconómico del alumnado, su heterogeneidad y no pertenencia a la comunidad del centro, o la existencia de importantes problemas de disciplina (como lo pone en evidencia el caso del liceo B).

Otra conclusión apunta en el sentido de señalar al *director como quien ejerce el rol proactivo en esta interacción dinámica de factores*: el caso del liceo C, en que el director no ejercía liderazgo entre sus docentes (lo cual explica en gran medida los altos niveles de ausentismo de éstos), muestra que, aun un centro relativamente pequeño, de barrio, de cultura integrada, no puede poner en práctica un cambio *a pesar de su director*. Por lo tanto, *la cultura cohesiva e integrada se constituye en una condición necesaria pero no suficiente para el proceso*. El director debe ejercer un claro liderazgo también en la construcción de dicha cultura. Esto fue claramente visible en el análisis de los casos B y D.

El estudio de los centros en sus componentes organizacionales lleva a la conclusión de que *los liceos investigados constituyen organizaciones estructuralmente muy débiles, en las que la centralización hace un fuerte impacto*, casi impidiendo que las instituciones desarrollen formas de resolver los problemas a nivel local, o eficientes patrones de circulación de la información, o un mínimo consenso en las metas que persiguen.

Del mismo modo, el estudio de *las condiciones de trabajo de los docentes* lleva a la conclusión de que *se constituyeron en el conjunto de factores más negativo para el proceso de cambio*.

Finalmente, un hallazgo central de la investigación es la constatación de la existencia de una relación entre la implementación de la innovación a nivel del centro (medida a través de los indicadores organizacionales) y la implementación lograda a nivel de las aulas (medida a través de los indicadores del nivel de uso de los docentes de Compensación). La relación hallada revela que los centros que logran una alta implementación de la innovación en el plano organizacional, también la logran en las aulas, y lo mismo ocurre para los bajos implementadores. Esta congruencia pone de relieve el punto crucial de la influencia que tienen los cuerpos directivos en sus planteles docentes, piedra de toque de toda la gestión educativa. Esta investigación permite concluir que *sí existe una influencia de la cultura organizacional sobre lo que ocurre en las aulas* y deja abiertas numerosas preguntas sobre las características de dicha influencia y sobre las diversas maneras en que el trabajo que se realiza fuera de las aulas puede incidir sobre el que se realiza dentro de ellas, en el dominio de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

6. Más allá de la investigación

Más allá de los resultados y la potencialidad de los hallazgos, el contacto permanente con un tema por un período de cinco años deja una suerte de huellas existenciales que trascienden lo intelectual. Estas huellas van desde una cierta dosis de perplejidad hasta un moderado optimismo.

Una cierta perplejidad está ligada a la constatación de los enormes e innumerables esfuerzos, heroicos y solitarios, de la mayoría de los actores que participaban en los procesos estudiados, con una casi total ignorancia por parte de la sociedad sobre lo que sucede en los establecimientos de educación pública secundaria, a excepción, obviamente, de quienes se desempeñan en ella. El estudio también permitió acercarnos a la casi unánime certeza de estos actores sobre la escasa relevancia que tienen dichos esfuerzos para el resto de la sociedad.

Otro componente de perplejidad está asociado a un aspecto más funcional, cual es el de constatar la enorme distancia que existe entre la enunciación de las políticas educativas y su efectiva implementación a nivel local, distancia que no hace sólo a las variaciones de tipo cualitativo, esperables por la teoría, sino a la misma verificación de la ocurrencia de los fenómenos en estudio. La gran cantidad de clases no dictadas que se verificó en los centros, así como el alto número de estudiantes derivados a los cursos de Compensación que nunca llegó a asistir a una sola clase, constituyen indicadores de una gran ineficiencia del sistema, así como de un enorme costo que el país entero pagó por servicios que nunca fueron brindados. Aquí se puede postular la hipótesis de que la gama de actores involucrados en estos resultados es muy amplia, y no se circunscribe a los actores contemporáneos del fenómeno sino que obedece a largos años de disfuncionamiento del servicio.

De todos modos, existe un importante margen para el optimismo. El hecho de que el modelo de implementación de cada centro no estuviera ligado en forma alguna al contexto social de los estudiantes que sirve, permite concluir que no son los factores estructurales de tipo socioeconómico los que determinan la capacidad de cambio de los centros, sino sus dinámicas internas, en función de la manera en que los directores ejercen su rol y el tipo de culturas organizacionales que se construyen. Un hallazgo central del estudio, y que ciertamente anima al optimismo, así como abre nuevos caminos para la investigación, es el que establece una importante coherencia entre las culturas organizacionales que apoyan el cambio y la capacidad de cambio que se verifica en las aulas en dichos centros. Esto vuelve posible el ejercicio de un efectivo liderazgo pedagógico por parte de los directores y los equipos de docencia indirecta.

Finalmente, si tuviéramos que seleccionar tres contribuciones del presente estu-

dio para la formulación de políticas de cambio en educación para el sector público secundario en Uruguay, podríamos sugerir las siguientes:

- encuadrar la política de cambio en una visión sistémica: si bien el eje del proceso es el centro educativo, es necesario considerar una serie de aspectos externos a él que afectan su capacidad de cambio, como su limitada autonomía en los aspectos económicos o en el manejo de sus recursos humanos;
- considerar que en las condiciones de trabajo en que fueron estudiados los docentes, era prácticamente imposible generar procesos de cambio viables;
- identificar a los directores de los centros como uno de los factores estratégicos de transformación del sistema, en virtud de su rol proactivo en la consolidación de culturas organizacionales innovadoras.

Referencias

- ACHARD, I. *El rol del director de Enseñanza Secundaria en Montevideo* (tesis de Maestría, no publicada). Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1995.
- AGUERRONDO, I. «La innovación educativa en América Latina: balance de cuatro décadas». *Perspectivas*, 23 (3), 381-394, 1992.
- ANEP-CES. *Encuentros del Consejo de Educación Secundaria con equipos de Dirección de los liceos del país*. Montevideo: ANEP-CES, 1990.
- ARISTIMUÑO, A. *Schools do matter: a study about the implementation of remedial courses in four public high schools in Uruguay* (tesis doctoral [no publicada]). Lovaina, Katholieke Universiteit Leuven, 1996.
- AROCENA, J. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas, CLAEH-Universidad Católica del Uruguay-Nueva Sociedad, 1995.
- BERMAN, P. «Educational change. An implementation paradigm». En R. Lehming & M. Kane (eds): *Improving schools. Using what we know* (pp. 253-286). Beverly Hills: Sage, 1981.
- BRASLAVSKY, C. «La Educación Secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos». *Revista Iberoamericana de Educación*, 9, 91-123, 1995.
- BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. *¿Cómo se reforma la educación en América Latina?* (trabajo preparado para PREALC). Santiago, Diálogo Interamericano, 1996.
- CARIOLA, P. y ROJAS, A. *América Latina: en busca de una educación de calidad*. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Renovación de la Educación Católica, Montevideo, 1993.
- CEPAL. *Enseñanza Primaria y Ciclo Básico de Educación Media en el Uruguay*. Montevideo, CEPAL, 1990a.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad*. Santiago, CEPAL, 1990b.

- CEPAL. *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?* Montevideo, CEPAL, 1992.
- CEPAL. *Hacia un rediseño organizacional de la Enseñanza Secundaria en el Uruguay.* Montevideo, CEPAL, 1995.
- CEPAL-OREALC. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* Santiago, Naciones Unidas, 1992.
- CLARK, D., LOTTO, L. y ASTUTO, T. «Effective schools and schools improvement: a comparative analysis of two lines of inquiry». *Educational Administration Quarterly*, 20(3), 41-68, 1984.
- CLEMENT, M. y VANDENBERGHE, R. *Teachers' professional development: a solitary or collegial (ad)venture?* Ponencia presentada en el Encuentro Anual de la AERA, Chicago, 1997.
- COOPERACIÓN TÉCNICA OPP-BID. *Educación* (vols. 1 a 3). Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1993.
- DEMBO, M. y GIBSON, S. «Teachers' sense of efficacy: an important factor in school improvement». *The Elementary School Journal*, 86(2), 173-184, 1986.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y AGUERRONDO, I. «Las reformas de la educación en América Latina. Análisis de algunos procesos nacionales». En UNESCO-CEPAL-PNUD (eds.): *El cambio educativo. Situación y condiciones. Informes finales*, 2 (pp. 179-215). Buenos Aires: CEPAL, 1981.
- FIRESTONE, W. y CORBETT, H. «Planned organizational change». En N. BOYAN (ed.), *Handbook of research on educational administration* (pp. 321-340). Nueva York, Longman, 1988.
- FROST, P., MOORE, L., y MARTIN, J. *Organizational culture.* Beverly Hills, Sage, 1985.
- FULLAN, M. *The meaning of educational change.* Nueva York, Teachers College, 1982.
- FULLAN, M. *Change forces. Probing the depths of educational change.* Londres-Filadelfia, Falmer, 1993.
- GENINAZZI, C. *Percepciones de los directores de liceos de Educación Secundaria de la incidencia de las innovaciones educativas en su gestión y percepciones del proceso de cambio* (tesis de Maestría, no publicada). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 1995.
- HALLINGER, P. «The evolving role of American principals: from managerial to instructional to transformational leaders». *Journal of Educational Administration*, 30(3), 35-48, 1992.
- HALLINGER, P. y MURPHY, J. *Defining an organizational mission in schools.* Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, Chicago, 1985.
- HARGREAVES, A. *Individualism and individuality: reinterpreting the teacher culture.* Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, Boston, 1990.

- HUBERMAN, A. y MILES, M. *Innovation up close: a field study in twelve settings*. Andover, The Network, 1982.
- KUSHMAN, J. «The organizational dynamics of teacher workplace commitment: a study of urban elementary and middle schools». *Educational Administration Quarterly* 28(1), 5–42, 1992.
- LITTLE, J. W. «Norms of collegiality and experimentation: workplace conditions for schools success». *American Educational Research Journal*, 19(3), 325–340, 1982.
- LITTLE, J. W. «The persistency of privacy: autonomy and initiative in teachers' professional relations». *Teachers College Record* 91(4), 510–536, 1990a.
- LITTLE, J. W. «Teachers as colleagues». En A. LIEBERMAN (ed.), *Schools as collaborative cultures: creating the future now* (pp. 165–193). Nueva York, The Falmer Press, 1990b.
- LORTIE, D. *Schoolteacher. A sociological study*. Chicago, University of Chicago Press, 1975.
- MCLAUGHLIN, M. «Teacher evaluation and school improvement». En A. LIEBERMAN (ed.), *Rethinking school improvement. Research, craft, and concept* (pp. 62–175). Nueva York, Teachers College Press, 1986.
- MCLAUGHLIN, M. y YEE, S. «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, 1988.
- MUÑOZ-REPISO, M., CERDÁN, J., MURILLO, F. «Calidad de la educación y eficacia de la escuela. Estudio sobre la gestión de los recursos educativos». Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1995.
- MURPHY, J. y HALLINGER, P. «The principalship in an era of transformation». *Journal of Educational Administration*, 30(3), 77–88, 1992.
- NAMO DE MELLO, G. y DA SILVA, T. «La gestión en la escuela en las nuevas perspectivas de las políticas educativas». En J. EZPELETA y A. FURLAN (eds.), *La gestión pedagógica de la escuela* (pp. 44–63). Santiago, UNESCO-OREALC, 1992.
- NIAS, J., SOUTHWORTH, G. y YEOMANS, R. *Staff relationships in the Primary school: a study of organizational culture*. Londres, Cassell, 1989.
- OCDE. *Escuelas y calidad de la enseñanza*. Barcelona, Paidós–Ministerio de Educación y Ciencia, 1991.
- OPP–FAS. *Calidad educativa: teoría y medición (Manual de apoyo)*. Montevideo, OPP–FAS, 1994.
- PURKEY, S. & SMITH, M. «Effective schools: a review». *The Elementary School Journal*, 83(4), 427–452, 1983.
- RAVELA, P. «La institución educativa como eje para una estrategia de renovación». En CEU–UCU (eds.), *Levántate y anda...* (pp. 36–50). Montevideo, CEU–UCU, 1991.

- ROSENHOLTZ, S. *Teachers' workplace. The social organization of schools*. Nueva York, Longman, 1988.
- ROSSMAN, G., CORBETT, H. y FIRESTONE, W. *Professional cultures, improvement efforts and effectiveness: findings from a study of three high schools*. Filadelfia, Research for Better Schools, 1985.
- SCHEIN, E. *Organizational culture and leadership: a dynamic view*. San Francisco, Jossey Bass, 1985.
- STAESSENS, K. *The professional culture of innovating Primary schools. Nine case studies*. Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, Chicago, 1991.
- STAESSENS, K. y VANDENBERGHE, R. «De cultuur van een school: omschrijving en betekenis voor onderwijs innovatie». *Pedagogische Tijdschrift*, 12(6), 341-350, 1987.
- STAESSENS, K y VANDENBERGHE, R. «Vision as a core component in school culture». *Journal of Curriculum Studies*, 26(2), 187-200, 1994.
- TEDESCO, J. C. «Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina». En UNESCO-CEPAL-PNUD (eds.), *El cambio educativo: situación y condiciones. Informes finales 2* (pp. 59-88). Buenos Aires, CEPAL, 1981.
- TEDESCO, J. C. «Las perspectivas de la educación en América Latina». *Educación y Derechos Humanos*, 4(12), 10-14, 1991.
- TEDESCO, J. C. «Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública». En J. EZPELETA y A. FURLAN (eds.), *La gestión pedagógica de la escuela* (pp. 21-44). Santiago, UNESCO-OREALC, 1992.
- VAILLANT, D. *L'étude du processus d'implantation d'un programme de formation pédagogique pour formateurs universitaires* (tesis de doctorado, no publicada). Hull, Université du Québec a Montréal, 1997.
- VAN DER VEGT, R. & VANDENBERGHE, R. *Schools implementing a central reform policy. Findings from two national educational contexts*. Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, San Francisco, 1992.
- VAN TULDER, M., VAN DER VEGT, R. y VEENMAN, S. «In-service education in innovating schools: a multi-case study». *Qualitative Studies in Education* 6(2), 129-142, 1993.
- VANDENBERGHE, R. *The principal as maker of a local innovation policy. Linking research to practice*. Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, Washington, 1987.
- VANDENBERGHE, R. *Development of a questionnaire for assessing Principal change facilitator style*. Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, Nueva Orleans, 1988.
- VANDENBERGHE, R. *Creative management of a school: a matter of vision and daily interventions*. Johannesburgo, 1992.

- WEICK, K. «Educational organizations as loosely coupled systems». *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19, 1976.
- WEICK, K. «Administering education in loosely coupled schools». *Phi Delta Kappan* 63(10), 673-676, 1982.
- YIN, R. *Case study research. Design and methods*. Newbury Park, Sage, 1989.

Resumen

En este artículo, producto de su tesis doctoral, la autora se propone indagar en las condiciones en que se concretan las políticas públicas de carácter innovador que se impulsan desde organismos centrales. Para ello toma como base un estudio empírico de las condiciones de implementación de los cursos de Compensación, realizado en cuatro liceos públicos uruguayos. El proceso de cambio vivido en cada establecimiento se investigó con la metodología del estudio de casos, centrando la atención en los factores organizacionales, en el rol de los directores y en las condiciones de trabajo de los docentes. A modo de conclusión, la autora postula que la capacidad de cambio de los establecimientos reside más en sus dinámicas internas que en factores estructurales.