

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA

RED DE EDUCACIÓN

TERCERA REUNIÓN: EDUCACIÓN SECUNDARIA

¿ REFORMAS O MEJORAMIENTO CONTINUO?

DOCUMENTO DE TRABAJO

*Noel McGinn
Harvard University*

Washington, D.C., 4 y 5 de abril de 2002

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política . Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

*(Documento original en **Inglés**)*

¿ REFORMAS O MEJORAMIENTO CONTINUO?

Noel F. McGinn¹
Marzo 2002

Las reformas educativas son una actividad social y política permanente. La mayoría de los países representados en esta reunión han intentado llevar a cabo al menos dos durante los últimos 40 años y algunos incluso más. Es posible que como consecuencia de ello nuestros sistemas educativos hayan alcanzado importantes mejoras. De modo general, todas las medidas de cantidad y calidad de insumos, señalan que, en la actualidad, las escuelas son mejores que hace 40 años. Los profesores están mejor entrenados, las clases son mas pequeñas, mayor número de estudiantes tienen acceso a libros de texto y estos son de calidad superior. Los currículos han sido revisados de acuerdo a los avances de la psicología cognitiva y de las ciencias, las tasas de alfabetización se han elevado notablemente y el nivel promedio de educación en la población ha crecido de manera permanente.

En América Latina, a pesar de este crecimiento, todos los sectores sociales tienen quejas en relación a la educación pública. A las escuelas y universidades se les critica por una desigual e insuficiente distribución de los recursos, bajos niveles de rendimiento estudiantil, precaria preparación para el empleo, altos niveles de deserción escolar y, en general, por una inadecuada formación cívica y moral. Estas críticas se producen desde Canada a Chile, en todos los países, (Carnegie Forum on Education and the Economy, 1986; National Commission on Excellence in Education, 1983; Project-PRIE, 2001; Reimers, 2001; Schiefelbein & others, 1998). Las mejoras educativas no han sido suficientes para resolver problemas sociales y económicos de largo plazo. El paso por la escuela deja a la juventud pobremente preparada para enfrentar los retos y oportunidades del futuro. De esta manera, las escuelas, alguna vez pensadas para ser mecanismos eficientes de selección del liderazgo de sociedades relativamente estables son, hoy día, curiosas antigüedades viviendo fuera de su tiempo útil. La educación se encuentra en estado de crisis (Osin, 2000, p. 129).

La crisis fue percibida hace al menos 30 años (Coombs, 1968) y desde entonces es periódicamente anunciada. A pesar de las muchas reformas emprendidas, de la evidencia objetiva de mejor acceso e insumos, la crítica a la educación pública se ha tornado más intensa y extendida. ¿Cuál es el motivo de que las reformas sean tan comunes a pesar de que resultan insatisfactorias?

¹ Allison Borden, Mary Lou McGinn y Ernesto Schiefelbein brindaron valiosas sugerencias para la preparación de este trabajo. Germán Treviño contribuyó de manera sustantiva con los argumentos presentados y los casos ilustrativos.

Las reformas no se ajustan a la creciente diversidad de demandas planteadas a la educación, sembrando la semilla de los fracasos que se perciben. Las razones son las siguientes:

1. Las presiones por el cambio educativo se acrecentaron sobre la base de tres grandes tendencias regionales:
 - a. El paso del comunitarismo al individualismo como principio básico de la organización social.
 - b. El paso de una organización industrial del trabajo, que enfatizaba la estandarización, hacia modelos que enfatizan la contextualización, y
 - c. El paso de la centralización política hacia el gobierno de las instituciones públicas en el nivel local (Laderriere, 1999).

Estas tendencias, junto a parte de los largos procesos de reforma y de globalización, incrementaron el rango de las demandas sobre el sistema educativo. La circulación de personas, información e imágenes han producido un aumento, no sólo de las aspiraciones sino también de las opciones para satisfacerlas. Cada vez son más los grupos relevantes que buscan que la educación satisfaga sus intereses particulares. Al sistema educativo, una vez concebido como proveedor de una “enseñanza común” destinada a forjar la identidad nacional, se le pide ahora que posibilite la competencia entre individuos y grupos económicos, étnicos y culturales.

2. A finales de los años 80, las reformas dirigidas a incrementar la diversidad se canalizaron a través de procesos de descentralización y privatización. Cuando, como en los casos de Brasil y Chile (Draibe, 199; Parry, 1995), el resultado alcanzado fue una mayor inequidad sin una mejoría de la calidad, la política fue revertida hacia una mayor estandarización y uniformidad. De esta manera, se redujo la diversidad sin que ello tuviera ningún efecto sobre las inequidades. Ambos esfuerzos disminuyeron aun más la ya reducida capacidad del sistema para integrar (como algo distinto de estandarización) a los grupos sociales.
3. Las reformas fracasaron en resolver temas como la inequidad o la desintegración social, no por su contenido sino debido a la estrategia general que fue utilizada. Las reformas constituían un esfuerzo de configurar la sociedad para alcanzar unos objetivos establecidos por el Ministerio de Educación u otro ente diseñador de políticas gubernamentales. Los instrumentos para la reforma y la planificación y el análisis de políticas a su servicio, estaban estancados en la época de la industrialización y centralización, cuando fueron forjados. A pesar de que en algunos países de América Latina y el Caribe se propició la participación local en su ejecución, éstas de todas maneras eran diseñadas en el centro.
4. La mayor complejidad social y el desarrollo de la sociedad civil hacían más difícil para el gobierno central la movilización del apoyo al cambio y el control de la ejecución del proceso. En consecuencia, los gobiernos redoblaron sus esfuerzos para promover las estrategias de reforma y consideraron necesario gastar más en

supervisión y control para asegurar el cumplimiento. Este incremento de costos y presiones provocó resistencia por parte de los grupos que no se beneficiaron reduciéndose la efectividad de los esfuerzos reformadores.

5. La limitada efectividad de las reformas es particularmente sensible en democracias electorales. Cuando la política es polémica, los candidatos movilizan sus apoyos mediante ataques a sus adversarios, comprometiéndose a cambios que no pueden ser cumplidos, particularmente en los relativamente cortos períodos de gobierno. En un ambiente político negativo, incluso las reformas que alcanzan sus objetivos son criticadas, y las demandas de cambios continúan. En efecto, la estrategia de reforma es la que siembra la semilla de su propio fracaso.

ORGANIZACION DEL TRABAJO

La Sección I. describe seis estrategias que se ubican bajo el paradigma general de reforma, la cual es definida como un amplio esfuerzo de cambio del sistema, diseñado y fraguado desde arriba. En términos biológicos, el sistema educativo es tratado como si tuviera un cerebro y muchos brazos. Si bien el centro diseña la reforma, su fracaso es achacado a los brazos que la llevan a cabo. El progreso se mide en función de si ésta es ejecutada, y el impacto según si el desempeño del sistema cambia de acuerdo a lo establecido en la reforma.

Las estrategias de reforma

Estas estrategias son:

1. Presentación y difusión del cambio propuesto como una innovación.
2. Atención a las condiciones iniciales y al contexto
3. Entrenamiento de agentes de cambio
4. Enfoque en los conductores o ejecutores
5. Vencer la resistencia
6. Uso de incentivos en lugar de órdenes

Grosso modo, el orden de presentación de las estrategias corresponde al momento en que se vuelven populares y, aproximadamente, a la secuencia lógica de una planificación lineal. De hecho, muchas reformas emplean más de una estrategia, algunas veces debido a su diseño incoherente pero la mayor parte debido a que, con el transcurso del tiempo, la aparición de nuevas circunstancias sugiere enfoques diferentes. Carecemos, sin embargo, de una teoría que tome en cuenta todas las estrategias simultáneamente.

La revisión de las estrategias de reforma tiene tres objetivos:

- Demostrar el amplio rango de opciones de acción que tienen disponibles quienes usan la reforma como un instrumento de cambio.

- Alertar sobre la complejidad del cambio en las organizaciones, tanto en términos de lo que se busca como la manera en que se produce.
- Sembrar la semilla de la duda acerca de la reforma como un instrumento de cambio.

Una alternativa a las reformas

En la Sección II. se propone una estrategia alternativa a la práctica de las reformas. Abandonamos las reformas en tanto esfuerzos de larga escala generados desde el centro, en favor de innovaciones múltiples diseñadas y fraguadas por instituciones educativas locales. Así, en lugar de aplicar cirugía radical al paciente arriesgando su agravamiento, la estrategia alternativa consigue un sistema saludable mediante continuo monitoreo y pequeñas correcciones.

Los ministerios de educación tienen un importante papel que jugar en esta estrategia alternativa. Estos asumen la responsabilidad de apoyar los cambios locales y promover una amplia integración del sistema (como algo diferente a estandarización). El éxito es medido de acuerdo a dos criterios: mejoría en el nivel promedio de realización de los objetivos locales y reducción de las diferencias en el nivel de logros entre las instituciones. Los ministerios y las escuelas del sistema se convierten en organizaciones de aprendizaje.

Hay pocos ejemplos de aplicación de esta perspectiva a sistemas educativos por lo que los paralelos son sacados de investigaciones sobre mejoría de productividad en el sector corporativo. Los dos enfoques de cambio son comparados en la Sección III. El trabajo finaliza con un conjunto de preguntas que pueden ser de utilidad para decidir qué es lo más apropiado en una determinada circunstancia.

I. LAS ESTRATEGIAS DE REFORMA: PERMITIENDO QUE EL CAMBIO TENGA LUGAR

A nivel nacional el manejo de la educación está organizado de acuerdo al llamado “modelo industrial”. En la industria la producción en gran escala de bienes de relativamente alta calidad y bajo costo, fue posible mediante la estandarización de los insumos y procesos. El trabajo fue diseñado para ser llevado a cabo por trabajadores supervisados que seguían las especificaciones de los “expertos” o de la gerencia. El mismo era dividido en pequeñas unidades, los trabajadores entrenados en procedimientos rutinarios y la gerencia aseguraba su cumplimiento. Los estudios sobre eficiencia y control de calidad contribuyeron a elevar la calidad de los productos a un bajo costo.

La mayoría de los sistemas educativos están organizados según este modelo. La “educación” es definida en términos de una organización específica, unos contenidos y unos resultados de aprendizaje. Los profesores y administradores están entrenados para proveer un “contenido”, la evaluación externa es usada como una medida de control de

calidad. El énfasis está puesto en la eficiencia para alcanzar la cobertura universal y la efectividad se define como la capacidad de alcanzar objetivos de resultado.

En el marco del modelo industrial, se considera que una reforma “exitosa” depende de la efectiva comunicación de las políticas y planes diseñados por la gerencia, y del acuerdo de los trabajadores. El cambio en educación tiene lugar cuando los diseñadores de políticas le dicen a las escuelas, administradores y profesores los cambios que se harán en las estructuras, contenidos y prácticas. El elemento crítico es el mensaje, el canal o vehículo a través del cual el mensaje es transmitido, el receptor del mensaje y el ambiente o atmósfera en el cual éste es enviado y recibido.

Mensaje

Diseñador de políticas

Profesores

Contexto

Las estrategias de reforma varían en función de cuál de estos elementos recibe mayor énfasis. Tal como se señaló previamente, algunas reformas usan más de una estrategia ya sea por el cambio de circunstancias o porque carecen de una coherencia lógica.

La reforma paradigmática ve los sistemas educativos como inerciales, esto es, imposibilitados para el cambio a no ser que se les fuerce desde fuera. Consecuentemente, en primer lugar, los cambios requieren de estructuras existentes desbloqueadas o desestabilizadas (prácticas, valores, creencias); después viene el movimiento hacia nuevas estructuras (prácticas, valores, creencias); y finalmente, el bloqueo o re-estabilización con objeto de evitar caer nuevamente en las viejas estructuras y prácticas.

Los siguientes tipos de estrategias son similares a aquellas descritos para los Estados Unidos (Ellsworth, 2000). Las descripciones se refieren a estrategias y no a reformas. De esta manera, detallan los más importantes principios y objetivos utilizados en el diseño de las reformas y no caracterizan ninguna reforma en particular. Es mas, no tienen la intención de definir estrategias o reformas “exitosas” sino señalar diferentes vías para intentar que el cambio tenga lugar.

1.- Presentación y difusión del cambio propuesto como una innovación.

Las primeras reformas de los sistemas educativos veían que el problema del cambio consistía en la diseminación de conjuntos de ideas y prácticas a profesores y administradores. Se asumía que estas ideas y prácticas eran “nuevas” para quienes serían los encargados de adoptarlas y se las denominó “innovaciones”. A los profesores y administradores no se les pedía que innovasen sino que adoptasen unas innovaciones (frecuentemente) desarrolladas fuera del sistema (por ejemplo, en Centros de

Investigación o Escuelas Experimentales). La comunicación de estas innovaciones se realizaba por medios impresos, otros medios y, a veces, a través de “agentes”.

DIFUNDIENDO LA INNOVACION *ESCUELA NUEVA*

Hoy día, *Escuela Nueva* es un programa curricular utilizado en aproximadamente 25.000 escuelas rurales en Colombia. Los colegios son designados *Escuela Nueva* cuando sus profesores reciben el entrenamiento y adoptan la totalidad del programa. El primer año de instrucción se dedica a la enseñanza de la lectura. En años posteriores los estudiantes trabajan en pequeños grupos con mínimas instrucciones directas por parte de los profesores y usando libros de texto programados que presentan bloques de la totalidad del contenido curricular. Los estudiantes pasan de un texto a otro cuando finalizan los ejercicios del libro. Los estudiantes no reciben calificaciones y no son agrupados por niveles de grado. Los profesores organizan “espacios de aprendizaje” (pequeñas bibliotecas) que ofrecen material de referencia de utilidad para los ejercicios. El año escolar se inicia con la construcción de un plano de las casas de todos los estudiantes, quienes asimismo llevan a cabo encuestas a miembros adultos de la comunidad. Los profesores visitan a todas las familias y solicitan la participación de los padres para presentaciones especiales en el aula. Cada mes la comunidad es invitada a la escuela a evaluar el progreso de los estudiantes. Los aspectos disciplinarios son manejados por un gobierno estudiantil.

Se considera que el programa es más efectivo que las tradicionales escuelas rurales y en algunas materias mejor que el promedio de las escuelas urbanas (Psacharopoulos & et al., 1993; Rivero, 2000). En la práctica varía la extensión con que las escuelas aplican la totalidad del programa (Parra, Castañeda, Panesso, Parra, & Vera, 1996). Las escuelas que usan más la práctica tienen mejor desempeño que las que la usan menos (Loera & McGinn, 1992). Inicialmente, el éxito de la reforma fue definido de acuerdo al número de escuelas incluidas, posteriormente en base a los niveles de inscripción y de retención, y más recientemente de acuerdo a los logros de los estudiantes (Psacharopoulos & et al., 1993; Rivero, 2000; Sarmiento, 2000).

Todas las estrategias basadas en reformas están interesadas en el cambio de estructuras, contenidos y prácticas. La estrategia de la adopción o difusión es única en el sentido de que el “progreso” es evaluado en primer lugar, por ejemplo, según si el profesor utiliza la nueva práctica, más que en términos del impacto de las mismas. Esto tiene sentido si la innovación particular ha sido extensamente probada (por ejemplo, en escuelas piloto) demostrando mejorar el desempeño. Para aquellos preocupados por la difusión, el indicador crítico es la tasa a la cual la innovación es adoptada por unidades en el sistema.

En muchos de los procesos de reforma, no se recogen datos sobre la adopción de la innovación. La mayoría de los ministerios no recopilan de manera regular información sobre prácticas de enseñanza, distribución y uso de material instruccional, cobertura presente del currículo o participación de la comunidad en el gobierno de la escuela. En la actualidad, la mayoría de las evaluaciones de las reformas miran sólo al impacto en niveles de acceso y desempeño estudiantil, cayendo en la tautología que se expresa en la siguiente aserción:

“Una verdadera reforma educativa puede ser medida por su impacto positivo en....equidad, relevancia, calidad y eficiencia....”(Arrien, 1998, traducido al inglés por el autor).

Si las “verdaderas reformas” no pueden fracasar, la valoración de una reforma no tiene por qué tomar en consideración si el cambio en realidad tiene lugar en las estructuras, contenidos y prácticas.

Sin embargo, sabemos que no son usuales los cambios en los sistemas educativos que se expresan uniforme y consistentemente a través de todas las escuelas. Investigaciones recientes en los Estados Unidos calculan que las innovaciones tardan un promedio de 20 años en ser adoptadas por la mitad de las escuelas. Con frecuencia las innovaciones no son adoptadas como fueron diseñadas, y puede ser que, efectivamente, se produzca una mayor o menor mejora, pero que ésta no sea necesariamente consecuencia de la innovación original (Miles, 1964).

La evaluación de las reformas en América Latina que incluyen datos sobre cambios en las estructuras, contenido o prácticas, muestran que sólo unos pocos adoptan todos los cambios especificados, muchos adoptan una selección variada y algunos no adoptan ninguna (McGinn, 1998; Reimers & McGinn, 1997).

Elementos determinantes de la adopción de innovaciones

Amplias investigaciones han demostrado que el nivel de adopción de innovaciones está en conexión con cinco atributos. Estos son:

Cuadro1.
Criterios determinantes para adopción de innovaciones

- 1.- Ventaja relativa en comparación a las prácticas en vigor, ya sea en forma de costos, facilidad del uso, tiempo de resultado, reducción de los riesgos, prestigio social.
- 2.- Compatibilidad con el contexto de quien las adopta en relación a los aspectos tecnológicos, de conocimientos y valores culturales.
- 3.- Familiaridad. Aquellas innovaciones que requieren de un gran aprendizaje tienen menos posibilidades de ser adoptadas.
- 4.- Inversión inicial. Las innovaciones que pueden ser probadas a bajo costo son menos riesgosas para quienes las adoptan.
- 5.- Imitación social. Quienes adoptan una innovación están más proclives a ella si observan que otros también lo hacen.

(Ellsworth, 2000 #249; Rogers, 1995, originally published in 1962)

Estos criterios pueden ser utilizados por los planificadores y analistas de políticas para seleccionar posibles innovaciones. Por ejemplo, pueden ser utilizados para decidir entre cambiar un currículo, los materiales instruccionales, las prácticas de enseñanza, o algún otro elemento del sistema. Una crítica común a la planificación del proceso de reforma es que se presta muy poca atención a la determinación previa de cuáles innovaciones tienen las mayores probabilidades de ser ejecutadas. Con mucha frecuencia éstas se proponen sin dar importancia a cómo va a ser “recibido” el “mensaje”.

Por otro lado, los procesos de reforma pueden contemplar la realización de esfuerzos dirigidos a cambiar esos atributos del “mensaje”. Por ejemplo, los reformadores podrían dar publicidad a las ventajas de los cambios propuestos en relación a las prácticas vigentes insistiendo en lo bien que se ajusta a los valores o en la facilidad con la que puede ser llevada a cabo. La realización de informes sobre el progreso de la reforma pueden ayudar a crear la sensación de que “todo el mundo lo está haciendo”.

El enfoque de difusión de las innovaciones constituía un componente lógico del modelo de planificación centralizada de moda a finales de 1950 y principios de 1960. A medida que la planificación ha sufrido cambios radicales, también el modelo de difusión ha sido re-diseñado teniendo en cuenta los repetidos fracasos (en el sentido de que los niveles de adopción de la innovación fueron mucho más bajos que lo esperado). La versión actual del modelo incluye como preguntas previas:

- 1.- ¿Están “maduras” las condiciones para el cambio?
- 2.- ¿Los agentes han sido entrenados en la manera de introducir el cambio?
- 3.- ¿Los principales grupos interesados, han participado en el diseño de las tácticas de difusión (pero no en el diseño de la reforma)?

2.- Atención a las condiciones iniciales y contexto

En esta variación de la estrategia de reforma, se considera que el éxito depende de la existencia de adecuadas “condiciones de cambio”. Los planificadores de la reforma miran las situaciones o momentos (coyunturas) que favorecen la reforma. Hay ocho condiciones que señalan un buen momento para iniciar una reforma.

Cuadro 2. Condiciones que favorecen el cambio

- 1.- Evidencia de que el sistema o programa en vigor no está alcanzando sus objetivos.
- 2.- Existencia de, al menos, una insatisfacción latente con el programa o sistema vigente en actores sociales importantes.
- 3.- Disponibilidad y acceso a los recursos y tecnologías requeridos para el cambio.
- 4.- Apoyo al cambio por parte de las autoridades de alto nivel y ausencia de una oposición significativa hacia el cambio.
- 5.- Capacidad para establecer las nuevas tareas y operaciones.
- 6.- Capacidad para proveer evidencia de que el cambio mejora el sistema o programa.
- 7.- Tiempo para llevar el proceso a buen término.
- 8.- Disponibilidad de liderazgo, p.ej. dirección por parte de personas con capacidad de movilización y de mantener el entusiasmo.

(Ellsworth, 2000; Ely, 1990; Warwick, Reimers, & McGinn, 1992)

Estas condiciones sirven de indicadores de las probabilidades de éxito de la reforma en términos de su ejecución. Los indicadores de impacto varían según los aspectos específicos que motivan el cambio. Las decisiones respecto al momento de la reforma son tomadas por grupos pequeños de ejecutores de políticas y la participación es limitada.

La principal diferencia entre los dos enfoques es que la estrategia de las condiciones iniciales se fija, antes que nada, en criterios de oportunidad para introducir cualquier cambio que pueda mejorar los resultados, en lugar de primero decidir sobre la difusión de una innovación específica. En el modelo clásico de planificación corresponde a la fase de asegurar los “recursos” adecuados para llevar a cabo el cambio. Los recursos requeridos no son solamente dinero y personal entrenado sino también capital político. Esto a veces implica que la estrategia reformadora incluya una etapa previa de “movilización de recursos” para asegurar que las condiciones para el cambio son aceptables.

UNA OPORTUNIDAD DE REFORMA RADICAL

El gobierno de Chile, elegido en 1990, se encontró ante una increíble oportunidad de cambio en la educación. Después de años de represiva dictadura la gente esperaba ansiosa que los demócratas pusieran en ejecución audaces nuevos programas, particularmente, dirigidos a reducir las desigualdades sociales. El gobierno, no sólo tenía una clara ideología sino que contaba con planes y políticas preparados en centros de investigación de la oposición durante los largos años de la dictadura. Las reformas anteriores habían tenido escaso impacto en la calidad total y elevado las desigualdades. Los nuevos voceros en el Ministerio de Educación buscaban elevar la calidad mejorando las bases del sistema. El proceso de reforma pudo empezar sin obstáculos por parte de los conservadores en el Congreso y los recursos estaban disponibles mediante una gran donación de un país democrático simpatizante con el objetivo de igualdad.

El Programa, denominado P-900, identificó el 10% de las peores escuelas del país definidas como aquellas con los más bajos resultados en el Examen Nacional de Desempeño (SIMCE). Las comunidades escolares (profesores y padres) fueron invitadas a preparar y someter propuestas para mejorar sus escuelas. Se otorgaron subvenciones de hasta \$5.000 para reparaciones, mobiliario, libros de texto y libros para las bibliotecas. El impacto de la reforma fue obvio inmediatamente. La moral de los profesores (medida por su asistencia) mejoró notablemente. Como consecuencia del mayor interés de los padres en la escuela, la asistencia a clases de los estudiantes también aumentó. En un plazo de dos años los resultados del SIMCE en Español y Matemáticas habían mejorado 7 puntos promedio en 4to grado y 4 puntos en 8vo grado (García Huidobro, 1994; García Huidobro, 1998).

El reconocimiento público del éxito del programa P-900 permitió al Ministerio usar recursos ordinarios para expandirlo a un número mayor de escuelas que estaban “fallando” y agregar otros componentes como talleres para profesores y programas para los estudiantes que no tuvieran un desempeño satisfactorio, dirigidos éstos por monitores comunitarios fuera de las horas de clase. Mas recientemente, el programa está siendo expandido a las escuelas secundarias y a la educación de adultos (Rivero, 2000).

En Perú, por ejemplo, la decisión del Ministerio de Educación de lanzar en 1997 un proceso de reforma, se basó en parte en el reconocimiento de la existencia de un creciente consenso a favor del cambio. Este consenso implicaba una coalición de diferentes grupos no pertenecientes al gobierno. Uno de ellos, el Instituto Peruano de Administración de Empresas, buscaba solamente una mejoría de la calidad de la educación y consciente de su falta de conocimiento sobre pedagogía se abstuvo de presentar ningún cambio específico y, en su lugar, formó una coalición con dos grupos que representaban a educadores (Vegas Torres, Andrade Pacora, & Maguiña Ugarte, 1999).

Quienes usan este enfoque para diseñar las reformas se apoyan en los indicadores de las condiciones iniciales y en la evidencia de que dichas condiciones se mantienen favorables a lo largo del proceso. Tal como se señala anteriormente, se requiere que los reformadores tengan una actitud más activa que pasiva y que cuando el entusiasmo decae, se desarrolla oposición o se agotan los recursos, se tomen acciones que restablezcan las condiciones favorables para el cambio.

3.- Entrenamiento de agentes de cambio

Cuando las estrategias de difusión de las innovaciones y de las condiciones iniciales fracasan en obtener los resultados esperados, la atención se dirige al papel de los agentes para producir el cambio. Los agentes son individuos situados entre los diseñadores de la reforma y quienes llevan a cabo las tareas y operaciones del proceso de reforma. Su función es movilizar apoyo para las innovaciones, dar entrenamiento y supervisar el desempeño. La estrategia de difusión de la innovación enfatiza el contenido del mensaje, la estrategia de las condiciones los requerimientos para la transmisión y esta estrategia destaca al transmisor o portador del mensaje. Los intentos por usar inspectores o supervisores tienen resultados variables puesto que estas personas, en general, carecen de capacidades para entrenar y movilizar y con frecuencia constituyen una fuente de resistencia. Las calificaciones requeridas para ser un agente de cambio están enumeradas en el Cuadro 3.

Cuadro 3.
Calificaciones requeridas para ser agente de cambio

1. Estar convencido de la urgente necesidad de llevar a cabo la reforma.
2. Tener una clara comprensión de las implicaciones y maneras de llevar a cabo el proceso.
3. Demostrar entusiasmo por la reforma y ayudar a otros a la comprensión de sus valores y de los cambios que requiere, y
4. Tener suficiente carisma personal para movilizar capital social, material y recursos humanos que apoyen el cambio.

(Ellsworth, 2000)

Versiones anteriores de esta estrategia situaban a los agentes directamente en las escuelas. Se identificaba a los candidatos para el entrenamiento entre profesores destacados, se los capacitaba y devolvía a las escuelas como “Maestros con Experiencia” o “Coordinadores de Aprendizaje” responsables del entrenamiento de sus colegas. Este enfoque demostró ser costoso y pareció tener escaso impacto. En algunos países (por ejemplo Brasil) se designó a los administradores de las escuelas como agentes de cambio (Filho, 1993). En la mayor parte de los casos, los agentes, trabajando en solitario, no eran capaces de cambiar las prácticas del grupo, principal indicador de éxito del enfoque.

ENTRENANDO AGENTES DE CAMBIO EN GUATEMALA

En Guatemala, el año 1985, el 41% de la población de entre 7 y 14 años y un 76% de la población de entre 15 y 19 años estaba fuera del sistema escolar. Los profesores carecían de entrenamiento y los indicadores de calidad eran bajos (Arrien, 2000; Schiefelbein & others, 1998). La vuelta a la democracia y la firma de los Acuerdos de Paz hicieron posible el lanzamiento de una reforma dirigida a abordar estos problemas. La reforma, Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), comenzó en 1996 con los objetivos de incrementar tanto la cobertura como la calidad en las áreas rurales, mediante mejoras en la gerencia de las escuelas y en los paquetes instruccionales. El Ministerio de Educación carecía de personal capacitado para llevar a cabo las tareas esenciales por lo que en su lugar convirtió a una serie de "Instituciones de Servicios Educativos (ISEs)" en agentes de cambio. Las ISEs identificaban las comunidades que carecían de escuela, organizaban CODEUCAS locales y proveían entrenamiento sobre cómo contratar y pagar a los profesores, supervisar su asistencia y trabajo y manejar el calendario escolar (PREAL, 1999). Para el año 2000 más de 300.000 niños de pre-escolar y primaria estaban en las escuelas PRONADE (*La hora*, 30 de Diciembre de 2000).

Según otro modelo que busca crear una "masa crítica" de agentes que puedan vencer la inercia, un grupo pequeño de capacitadores muy carismáticos es utilizado para entrenar a otros, los cuales a su vez entrenan a otros, de manera que, con un efecto "cascada", todos reciben el mensaje. Una interpretación diferente se refiere al entrenamiento de cuadros o participación de una "vanguardia", según la cual aquellos más ilustrados dirigen al resto hacia el conocimiento. Sin embargo, los métodos de entrenamiento de entrenadores pueden producir una pérdida de efectividad y de definición del mensaje a medida que va pasando de un grupo a otro.

Muy vinculada con la estrategia del agente de cambio tenemos la creación de escuelas piloto o "centros de excelencia" adonde pueden ser llevados los profesores para enseñarles la manera de poner en práctica los nuevos contenidos y prácticas. Las más recientes experiencias con estas escuelas fueron abandonadas debido a que no se obtuvo evidencia de que tuvieran un impacto en los contenidos y prácticas de otros colegios. Una dificultad importante en la multiplicación de "centros de excelencia" es que con frecuencia la "excelencia" es alcanzada con altos niveles de gasto que no pueden ser replicados en todas las escuelas.

Los agentes de cambio carismáticos son escasos y su entrenamiento problemático. Incluso agentes carismáticos situados en centros educativos grandes encuentran difícil "inocular" a un número suficiente de profesores como para que se puede elevar el nivel de desempeño de todo el centro. De esta manera, muchos agentes pierden entusiasmo y retornan a las prácticas convencionales.

4.- Enfoque en los conductores o ejecutores

Ante los repetidos fracasos, los planificadores y diseñadores de políticas comienzan a prestar más atención al aspecto participativo de la realización de la reforma. Algunas investigaciones señalaban que, a pesar de los esfuerzos por comunicar a tiempo las reformas, los profesores y administradores no hacían lo que se suponía. Las razones de que esto ocurriera eran:

Cuadro 4.
Razones que explican por qué las órdenes provenientes desde arriba no son ejecutadas.

1. El mensaje puede haber sido enviado pero no recibido.
2. Los mensajes recibidos no son entendidos.
3. No todos aquellos que entendieron el mensaje son capaces de hacer lo que se les pide.
4. Algunos comportamientos nuevos que se requieren son contrarios a las normas culturales de la escuela local, de la profesión o de la comunidad.
5. Algunos de los nuevos comportamientos implican un alto costo (en términos de tiempo de aprendizaje o de puesta en práctica) que los profesores no están dispuestos o en capacidad de pagar.
6. Unos pocos agentes de cambio no son suficientes para elevar la masa crítica de una organización.

Aquí el énfasis cambia del agente de cambio externo a agentes de cambio internos, es decir, personas responsables de llevar a cabo la reforma en el propio lugar (Fullan & Stiegelbauer, 1991). Si, tal como se sugiere, los profesores no se oponen al cambio, incluso varios están ansiosos por intentar aplicar un nuevo currículo y prácticas de enseñanza, la reforma tiene mayores posibilidades de ser puesta en práctica cuando estos:

Cuadro 5.
Las reformas tienen mayores probabilidades de ser ejecutadas cuando los ejecutores....

1. Son conscientes de la nueva política introducida.
2. Entienden qué es lo que se espera de ellos.
3. Han recibido un entrenamiento que les da confianza para realizar lo esperado.
4. Pueden contar con apoyo de la gerencia (Ej. con los administradores de las escuelas) para tener los recursos y autoridad necesarios, y
5. Son monitoreados y supervisados para asegurar que se están ajustando a la política.

(Ellsworth, 2000; Fullan & Stiegelbauer, 1991; Warwick et al., 1992)

Muy pocas reformas han incluido evaluaciones empíricas del nivel de conciencia, comprensión y habilidad de los profesores. En la República Dominicana la limitada ejecución del Plan de Educación de Diez Años fue atribuida, entre otros factores, a la ignorancia de su contenido por parte de los profesores (Brisita Torres, 1996). En las reformas mejor planteadas, un monitoreo en el sitio posibilita ajustar las políticas en respuesta a las dificultades que enfrentan los profesores en su ejecución.

La política afecta cada etapa de una reforma y puede deformar severamente las intenciones de los grupos dominantes en sus primeras etapas. En los años 80 la ejecución en Colombia de una reforma para la descentralización de la educación primaria preveía importantes cambios en las comunidades incluidas, como la manera en que serían administrados los proyectos y distribuidos los recursos. La resistencia presentada por las comunidades locales, gobiernos regionales y sindicatos de profesores forzó a los diseñadores a nivel nacional a introducir cambios en los objetivos y en las prácticas. Muchos de los objetivos iniciales, por ejemplo, el aumento del control de los padres en las escuelas, fueron abandonados y los recursos se distribuyeron a las municipalidades básicamente en función de la fortaleza de los partidos políticos mas que con criterios de necesidades económicas y educacionales de la comunidad (Duarte, 1997).

5.- Vencer la resistencia

Es posible que los diseñadores de los cambios siempre hayan sido conscientes de la existencia de oposición, pero no es hasta recientemente que los estrategas se han vuelto explícitos en cómo vencer la resistencia. Desafortunadamente las lecciones que aprende un gobierno no son siempre transmitidas al siguiente. Estas no son documentadas y hay una rotación constante de autoridades y formuladores de políticas. Sin memoria no hay aprendizaje. Los movimientos reformadores iniciales actuaban como si la historia no existiese cometiendo muchos de los mismos errores del pasado. Un gran error era ignorar el hecho de que no todo el mundo se beneficia del cambio. Hoy día, sin embargo, los errores del pasado son identificados y atribuidos a los actores específicos que impidieron la reforma.

Hay muchas razones para este cambio de énfasis. Algunos observadores creen que el tema de la educación se ha convertido en una alta prioridad en muchos países gracias al empuje proveniente de agencias externas (Corrales, 1999; Corrales, 2001). Al menos una de esas agencias explica los fracasos del pasado como producto de la oposición de los sindicatos de profesores, estudiantes universitarios e incluso de los gobiernos (Burnett, 1996). En segundo lugar, el tiempo acumulado y una mejor información han hecho posible observar las acciones de distintos grupos de interés tanto al interior como externos al gobierno. Tercero, la distribución de poder a lo largo de los grupos de interés ha cambiado y, en la conformación de nuevas alianzas y coaliciones, la fuerza política se moviliza atacando públicamente a los grupos que están en el poder. Finalmente, hay algunos desarrollos que explican la resistencia y que señalan estrategias factibles para reducir las consecuencias negativas de la ejecución una reforma (Corrales, 1999; Corrales, 2001).

Las reformas tienen costos y prometen beneficios. Los costos generalmente son sentidos profundamente y los beneficios pueden ser difíciles de detectar. Por ejemplo, la introducción de nuevas prácticas de enseñanza requiere que los profesores aprendan los nuevos contenidos y métodos, a menudo, sin compensación por este esfuerzo extraordinario o los estudiantes pueden adquirir más conocimientos, sin embargo, el impacto en sus vidas es percibido años más tarde. Los costos y beneficios pueden ser concentrados o distribuidos de manera más igualitaria. La resistencia es mayor cuando los costos están concentrados y si, además, los beneficios son difusos pudiera ser complicado movilizar a los grupos de apoyo.

Cuadro 6.

Razones que explican por qué el cambio es más difícil en educación que en otros sectores

1. El sector educativo no atrae líderes ansiosos y con conocimientos para “dar batallas políticas difíciles” (Corrales, 2001, p.6). La nueva simiente de “tecnócratas” ha mostrado capacidad para triunfar sobre sus oponentes más tradicionales (Domínguez, 1997), pero estos son escasos en educación.
2. En este sector el liderazgo por el cambio no se sostiene en el tiempo. Los ministros u otros políticos designados pueden iniciar una reforma pero raramente permanecen en el cargo el tiempo suficiente para ejecutarla.
3. Los grupos implicados, tales como los sindicatos de profesores, pueden infligir serios costos políticos al gobierno sin perder apoyo político significativo por parte de padres y otros consumidores.

Sin embargo, a pesar de estos obstáculos algunas reformas son puestas en ejecución tal como fueron planificadas. En algunos casos ha sido posible contrarrestar el impacto de los grupos opositores movilizandolos otros grupos interesados para apoyar la reforma. Esta fue la táctica dominante en El Salvador donde el Ministerio involucró a un amplio espectro de grupos de interés político y económico en el diagnóstico de los problemas del sector (Lardé de Palomo, Arguello de Morera, Jacir de Lovo, & Córdova, 1999; Reimers & McGinn, 1997). Otra táctica que se ha utilizado consiste en ofrecer a los grupos opositores concesiones materiales. Por ejemplo, el Gobierno de Salinas en México elevó los salarios y beneficios de los profesores consiguiendo adelantar un plan de descentralización que había sido bloqueado por gobiernos anteriores (Corrales, 1999; Corrales, 2001). Ambas tácticas estaban dirigidas a la percepción de los beneficios. En una versión más sofisticada de este enfoque, se otorgan premios, materiales y no materiales, a aquellos cuyo desempeño está conforme con las expectativas. En Jamaica, la cooperación de las escuelas para la reforma del currículo fue asegurada proveyendo las computadoras que serían utilizadas en las nuevas prácticas de enseñanza. El éxito en la ejecución fue atribuido al liderazgo activo de la Sociedad Jamaicana de Computación (Miller, 1996).

VENCiendo LO RESISTENCIA HACIA LA DESCENTRALIZACION

Cerca de un tercio de las comunidades de El Salvador perdieron sus escuelas durante la guerra civil. Muchas de estas comunidades se cobraban una suerte de impuestos para organizar algún tipo de educación para sus niños. Cuando las hostilidades terminaron y se firmaron los Acuerdos de Paz, el gobierno se apoyó en esta participación comunitaria y dio a las asociaciones locales de educación recursos públicos y autoridad para contratar y despedir profesores.

En otros países el uso de fondos públicos para apoyar la educación “privada” ha creado altos niveles de resistencia que han bloqueado las reformas. Esto no ocurrió con el programa EDUCO en El Salvador, por las siguientes razones:

a.- La gerencia del nuevo programa estaba situada fuera de las estructuras tradicionales del Ministerio y no afectaba el presupuesto de nadie.
b. - Profesores desempleados, en general jóvenes y no integrados en el sindicato de profesores, fueron los principales candidatos para ocupar posiciones en EDUCO.
c. - Los resultados positivos del programa fueron ampliamente diseminados, lo cual movilizó positivamente a la opinión pública.
d.- Se llevaron a cabo negociaciones con autoridades de alto nivel del sindicato de profesores. A cambio de mejoras para todos los profesores en los salarios y promoción de oportunidades, los profesores de EDUCO renunciaron a la seguridad laboral.
e. - El gobierno involucró de manera simultánea a todos los sectores de la sociedad, incluyendo a antiguos rebeldes, en el diagnóstico del problema. Como consecuencia las reformas contaron con un amplio consenso.
A lo largo del tiempo se han realizado ajustes orientados a compensar los esfuerzos contrarios a la reforma, incluyendo la creación de un programa paralelo de escuelas locales controladas por el Ministerio (Lardé de Palomo, et al., 1999).

Algunos gobiernos han intentado que para los grupos contrarios a las reformas los costos de su oposición sean elevados. En América Latina la táctica más común, bajo regímenes militares, ha sido la ilegalización de la actividad sindical, y en gobiernos elegidos, la promoción de sindicatos competidores.

En resumen, esta estrategia está orientada a cambiar los participantes en la reforma, a movilizar los grupos que apoyarán los cambios propuestos y a desmovilizar a los que se oponen. La participación rara vez implica decisiones sobre qué cambios hacer, sino que se enfoca en cómo llevarlos a cabo. El progreso se mide en términos del apoyo que grupos clave de la coalición dan a la reforma. El impacto es medido de acuerdo a los objetivos de la reforma, por ejemplo, mejorando la permanencia o incrementando los logros del sistema.

6.- Uso de incentivos en lugar de órdenes

El proceso de planificación de las reformas en los últimos 40 años ha cambiado de:

1. Decidir qué es lo que no funciona en el sistema a intentar que el cambio tenga lugar.
2. Realizar los análisis por pequeños grupos de expertos hacia una mayor participación de los grupos interesados.
3. Definir la ejecución como entrega de insumos a monitoreo de los cambios en las estructuras y prácticas.
4. Preocuparse por los recursos materiales a prestar atención a la consecución del apoyo político.
5. Definir como exitosa una reforma cuando crea nuevas estructuras o prácticas a establecer el éxito en función de los mejores resultados de desempeño estudiantil.

La estrategia de cambio más reciente promovida por las agencias internacionales es producto de dos desarrollos: descentralización del gobierno y mejora de la medición del desempeño estudiantil. La nueva estrategia transfiere la responsabilidad por la reforma de los gobiernos centrales a los gobiernos regionales o de las regiones a los distritos y a centros educativos y profesores. Lo que se transfiere no es tanto la autoridad como la

responsabilidad por el cambio. Las palabras clave son ahora “rendición de cuentas”, “evaluación” y “estándares”.

La innovación tiene dos elementos críticos: incentivos para alentar el cambio en las escuelas locales o regiones, y los métodos para determinar quién debe ser premiado por el cumplimiento con los estándares definidos centralmente.

Cuadro 7.
Cómo hacer que las escuelas cumplan con los nuevos estándares

1. Basar el reconocimiento en las notas que obtienen los estudiantes en exámenes externos más que en el cumplimiento de las regulaciones por parte de los profesores.
2. Concentrarse en el nivel de logros alcanzados por una escuela o en el aula más que en las notas a nivel individual.
3. Alentar a las escuelas a establecer sus propias metas para mejorar el desempeño estudiantil.
4. Medir el éxito escolar en alcanzar los objetivos utilizando escalas con una gama amplia de calificaciones más que aplicando la de éxito versus fracaso.
5. Publicitar los resultados ampliamente, especialmente entre los padres y
6. Dar premios, materiales y no materiales, a las escuelas de alto desempeño y a su personal.

(Fuhrman, 1999)

Esta estrategia de introducir cambios en los resultados más que en las prácticas parece dar autonomía a las escuelas pero su intención es asegurar el cumplimiento con los objetivos centrales. El éxito de la estrategia depende de una bien desarrollada capacidad, en los niveles regional y nacional, para llevar a cabo las evaluaciones de los estudiantes. Muchos países de la región aún no tienen esta capacidad pero están trabajando en su desarrollo. La estrategia también depende del consenso nacional sobre cuáles deben ser los estándares. En pocos países ha sido posible generar este consenso ya que cualquier conjunto de estándares favorece a un grupo sobre otro. En la mayoría de los casos, sin embargo, éstos son impuestos por las autoridades centrales, lo cual genera la misma resistencia que respecto otros cambios señalados previamente.

LOS INCENTIVOS PARA PROFESORES EN MEXICO

En México, en un esfuerzo por elevar la calidad de los profesores en servicio, la Secretaría de Educación Pública (SEP) instituyó el año 1992 un sistema de reconocimiento de incrementos salariales basado en un examen de conocimientos. La Carrera Magisterial ofreció a los profesores la posibilidad de dar un examen, del tipo elección múltiple, sobre teoría pedagógica y práctica. La nota obtenida en el examen determinaba la categoría del profesor en la escala salarial (Arnaut 1999, Cortina, 1999).

Al mismo tiempo la Secretaría transfirió a los estados la responsabilidad de capacitación de los profesores. Se establecieron más de 500 centros de capacitación y tanto los estados como la SEP expandieron la distribución de documentos de política y literatura pedagógica.

II. EL CAMBIO, UNA ACTIVIDAD PERMANENTE

Los procesos de reforma constituyen grandes ocasiones que para ser iniciados consumen mucha energía. En las etapas intermedias, las escuelas o bien se adaptan a los cambios o caen nuevamente en las viejas prácticas, pero en ambos casos el sistema se vuelve a congelar. En la medida en que congelar nuevamente los cambios alcanzados es un aspecto de gran importancia de las actuales estrategias, ello implica que cada nueva reforma debe “subir la temperatura” antes de que se pueda producir algún cambio. Los sucesivos intentos por llevar a las escuelas a desempeñarse de acuerdo a unos estándares y regulaciones fijos, las vuelve organizaciones tradicionales, resistentes al cambio. Los esfuerzos pueden fracasar en su intento de crear un sistema satisfactorio y los educadores aprenden a mantener el estado de las cosas hasta que se les diga lo contrario.

En cada momento o etapa del proceso el “cambio” toma diferentes formas y es llevado a cabo por distintos grupos de personas. En muchos de los sistemas educativos estos grupos y conjunto de actividades no están bien integrados, resultando en un sistema “débilmente ajustado” en el cual los cambios que se llevan a cabo en una unidad pueden tener escaso impacto o ser contrarios a las actividades que se producen en otra (Weick, 1976). La consecuencia es un sistema con poca lógica interna, como si se tratase de una colcha de retazos (Nuñez, 1989). El Cuadro 8. enumera cuatro requerimientos del cambio para que se mantenga la coherencia del sistema educativo.

Cuadro 8.
Requerimientos de un cambio coherente y sistemático

1. Los actores o grupos implicados en las distintas etapas del proceso deben tener una comprensión común de los objetivos de la reforma y verse a si mismos trabajando en conjunto por su consecución.
2. Las propuestas de cambio deben orientarse hacia los objetivos deseados más que hacia los posibles.
3. Cada elemento del nuevo sistema propuesto debe ser diseñado de manera tal que se ajuste y apoye al resto de los elementos.
4. El sistema debe tener capacidad de reconstruirse frente a las evaluaciones permanentes, correcciones o cambios del diseño.

(Ellsworth, 2000; Reigeluth & Garfinkle, 1994)

PARALELOS ENTRE EL SECTOR EDUCATIVO Y EL CORPORATIVO

El problema enfrentado en la educación – bajos niveles de desempeño y no mejoría de los mismos – es comparable a la situación que enfrenta la industria y el comercio. Las corporaciones ya no cuentan con mercados asegurados para sus productos y servicios. La globalización implica una creciente competencia y los negocios tienen dos maneras de sobrevivir: reducir costos y producir nuevos productos y servicios que atraigan a los consumidores. Ambas tácticas de supervivencia generan ganancias en la productividad y requieren cambios en las operaciones y estructuras empresariales. En otras palabras, los negocios deben mantenerse en cambio continuo para sobrevivir.

Para hacer esto, se les dice a las empresas y países que el recurso más importante no es la tierra, el trabajo o el capital sino el conocimiento (Drucker, 1993). El conocimiento viene con el aprendizaje, por esta razón las corporaciones están compelidas a rediseñarse como organizaciones de aprendizaje (Senge, 1990). La primera racionalidad de una corporación es “crear, transferir y aplicar conocimiento” (Hitt, Ireland & Lee, 2000, p.232).

Los sistemas educativos son el equivalente metafórico de las corporaciones y las escuelas y universidades lo son de las empresas. Las escuelas operan con variados niveles de autonomía y para su efectividad deben acoplar su estructura y operaciones al contexto local. Para hacerlo, los maestros y administradores generan un conocimiento que puede elevar la cantidad y calidad del aprendizaje. Sin embargo, tal como están actualmente organizadas, la mayoría de las escuelas o ministerios de educación carecen de los medios para captar y compartir el conocimiento de sus miembros. Es una ironía que los colegios y ministerios sean rara vez organizaciones de aprendizaje. En su lugar repiten año tras año las mismas rutinas, pero éstas con el tiempo tienen menos efecto y son más costosas. ¿Qué se requiere para que las escuelas y ministerios se conviertan en organizaciones de aprendizaje?

APRENDIENDO EN LAS ORGANIZACIONES

Sabemos que el conocimiento se produce de dos maneras: por imitación y por experiencia directa. En el primero, el estudiante modela o copia los símbolos y comportamientos asociados al conocimiento de otra persona, por ejemplo, las “prácticas exitosas” descubiertas en algún lugar pueden servir de texto de instrucción. El aprendizaje por experiencia, por otro lado, ocurre al interior de una organización o en su interacción con otras. El conocimiento adquirido por experiencia propia es superior al que se obtiene por transferencia ya que se ajusta al contexto y facilita futuras innovaciones (March, 1999).

Sin embargo, las escuelas y ministerios “más inteligentes” son aquellos que buscan un aprendizaje permanente de los dos tipos. En tanto organizaciones (y no solamente lugares de trabajo de burócratas y maestros), experimentan interna y sistemáticamente con procedimientos y estructuras para mejorar su desempeño. El experimento pone a prueba la comprensión y expectativas sobre la manera en que se produce el aprendizaje en las escuelas. En contraste con las sucesivas evaluaciones que producen los procesos de reforma, estas organizaciones de aprendizaje generan evaluación de carácter formativo.

Debido a que todos los miembros o unidades de la organización son estimulados a experimentar para mejorar la calidad, a todos los niveles se crea nuevo conocimiento. En la medida que este nuevo conocimiento es compartido entre los miembros, tanto vertical como horizontalmente, la organización por sí aprende. El mismo no solamente abarca el desempeño sino que también incluye la comprensión de la intención y misión del sistema y de las escuelas que lo integran. Además, estas escuelas y ministerios inteligentes buscan y usan conocimientos producidos fuera, en otros centros educativos o agencias de gobierno y por otras fuentes.

El programa *Escuela Nueva* se inició en Colombia a principios de 1960 como un esfuerzo por apoyar a los maestros para que desarrollaran contenidos y prácticas ajustadas al contexto de las escuelas multi-grado (Colbert de Arboleda & Mogollon Jaimes, 1977). No todos los maestros estuvieron interesados pero los que permanecieron demostraron interés en aprender nuevas prácticas y en mejorar su desempeño.

El concepto de “experimento” como innovación intencionada que es evaluada en una serie de contextos prácticos, fue un aspecto central del programa. Los maestros comenzaban por preparar unas pequeñas cartas donde describían una lección que consideraban efectiva. Otros maestros probaban dicha lección con sus alumnos e informaban sobre su facilidad de manejo y resultados. Aquellas lecciones que funcionaban en la mayoría de los casos permanecían en el programa. Con el tiempo esta colección de cartas fue organizada por los maestros en secuencias acordes con la vida rural y cumpliendo con los objetivos oficiales de enseñanza. Los maestros se enseñaban la manera de trabajar con la comunidad, cómo usar los materiales de referencia, cómo manejar la disciplina estudiantil y desarrollar nuevas prácticas. El resultado después de un tiempo fue una significativa mejoría del desempeño académico de los estudiantes.

Este aprendizaje experimental cesó cuando una reforma propiciada por el gobierno formalizó y codificó el conocimiento producido por los maestros en un currículo oficial. A los nuevos profesores no se les enseñó cómo desarrollar sus propios métodos efectivamente sino que fueron entrenados para usar un programa organizado. El resultado siguió siendo mejor que el anterior pero los procesos de innovación y aprendizaje terminaron (McGinn, 1998; Villar, 1996). El programa *Escuela Nueva* (como experimentación basada en el maestro) fue reiniciado en 1992 en las escuelas rurales de Guatemala. Una innovación significativa es la formalización de grupos de trabajo de maestros (Baessa, 1996; López, 1999).

Algunos altamente efectivos sistemas escolares nacionales ya se han movido en la dirección de propiciar que las escuelas sean productoras y no sólo consumidoras de conocimiento sobre maneras de educar. Este cambio se apoya en estudios que demuestran que los negocios locales que hacen sus propias investigaciones son más efectivos que aquellos que utilizan solamente investigación y desarrollo producido en unidades centrales (Hoskisson & Hitt, 1988). Estos sistemas dan prioridad al conocimiento generado en las escuelas, pero han desarrollado rutinas para explotar conocimiento transferido por fuentes nacionales e internacionales (Centro para la Investigación e Innovación Educativa, 1995). En efecto, cada escuela desarrolla su propio currículo en base a objetivos y prácticas locales pero lo ajusta con los objetivos establecidos a nivel nacional. Estos sistemas no fueron pre-concebidos sino que se desarrollaron experimentalmente y, con el paso del tiempo, evolucionaron hacia organizaciones de aprendizaje y prácticas comunitarias. Su éxito, en parte, se ha debido a las fuentes de entrenamiento, recursos materiales y estímulo de las autoridades pero principalmente por las relaciones entre quienes lo practican.

El establecimiento de redes de relaciones (por ejemplo del tipo usado en el programa original *Escuela Nueva*) permite que empresas pequeñas y/o aisladas (o escuelas) puedan incrementar sus conocimientos técnicos mediante sus propias inversiones en investigación y desarrollo y absorbiendo conocimiento generado en otros lugares. Cuánto conocimiento será absorbido depende de la capacidad de la empresa individualmente y del grado de conectividad de la red, es decir, del número de firmas vinculadas (Hakansson, Havila, & Pedersen, 1999). En definitiva, los mejores sistemas educativos

son aquellos en los que los practicantes, de manera regular, comparten sus enseñanzas con otros.

Las redes requieren algún grado de estructura formal para operar efectivamente. Los participantes (por ej. maestros) no están en condiciones de brindar ese apoyo, por lo que este es un papel que pueden jugar los ministerios de educación y otras agencias. Este aspecto tradicionalmente se ha intentado realizar a través de publicaciones de los ministerios en las cuales se invita a la participación y envío de artículos por parte de los lectores. La generalización de los medios electrónicos ha facilitado el intercambio vertical y horizontal de información. Un ejemplo de ello es el sitio Web denominado ENLACES manejado por el Ministerio de Educación de Chile (www.redenlaces.cl)

Las alianzas y asociaciones empresariales descansan en su mutua satisfacción y en una relación de confianza. Las asociaciones de empresas con objetivos de aprendizaje son, por lo tanto, intrínsecamente dinámicas, es decir, son inestables y dependen de un manejo externo para que se mantenga el diálogo. Este manejo externo facilita y no controla la actividad de los centros educacionales (Makhija, 1997).

Las universidades, centros de investigación e incluso sistemas educativos de otros países también pueden contribuir si prevalecen las condiciones adecuadas. Su participación puede cambiar las dinámicas relaciones entre las firmas (escuelas) e incrementar los niveles de innovación o desarrollo de nuevo conocimiento. Este enfoque es utilizado en México donde centros públicos de investigación en las ciencias de materiales, biotecnología y telecomunicaciones colaboran con empresas en el desarrollo de “espacios de conocimiento” (Casas & Santos, 2000).

El éxito de este relacionamiento depende de la construcción de “redes de significado” que dan sentido al aprendizaje que se produce. El objetivo de este “hacer-con-sentido” (sense making) es vincular al nuevo conocimiento con estructuras y operaciones consistentes con la identidad o misión de la empresa (escuela) o red (sistema educativo) y, a su vez, ser objeto de cambios a través del aprendizaje. Una red de conocimiento en la escuela puede ser entendida como una teoría compartida de ella como organización operando en el tiempo y espacio, dirigiendo el conocimiento que tiene sentido, y el sentido que tiene la misma escuela. Es obvio que este proceso no puede ser impuesto externamente sino que se desarrolla mediante un diálogo entre los miembros del centro (Dougherty, Borrelli, Munir, & Sullivan, 2000). Por otro lado, los Ministerios y otras organizaciones externas juegan un papel crítico estimulando el diálogo entre las escuelas.

El éxito en la construcción de redes de significado tiene como resultado una nueva forma organizacional a veces denominada “comunidad de práctica” (Grisham et al., 1999; Wenger, 2000). Las empresas (escuelas) organizadas en torno a las comunidades de práctica se caracterizan por estructuras de mando flexibles y jerarquías planas. En estudios de caso, tanto en corporaciones privadas como públicas, se demuestra mayor uso de la estrategia, de nuevas líneas de productos, una amplia diseminación de prácticas efectivas y niveles de competencia así como menor rotación del personal. La actividad principal de la gerencia (el ministerio) pasa de ser controladora a coordinadora, de

ordenadora a estimuladora de la producción y participación en el conocimiento. La lección que se desprende del sector corporativo es que las escuelas requieren conocimiento adquirido y aprendido por propia experiencia, pero que la integración de ambos debe ocurrir dentro de la escuela y no desde fuera. En la práctica esto implica que:

1. Las “necesidades” de conocimiento deben ser establecidas localmente y no de manera externa.
2. Adquiere prioridad el manejo local del conocimiento sobre la capacidad externa.
3. El entrenamiento en “hacer-con-sentido” en las comunidades de práctica debe acompañar al entrenamiento en asimilación del conocimiento.

EL CAMBIO COMO APRENDIZAJE Y EL APRENDIZAJE COMO CAMBIO

En su deseo de mejorar el desempeño, las organizaciones de aprendizaje se desvían deliberadamente de las prácticas y contenidos presentes y se enfocan en observar los efectos. Este puede ser un proceso educativo continuo.

Cuadro 10.

Por qué el cambio educativo debe ser permanente

1. A medida que las sociedades cambian, las demandas sobre las escuelas y sistemas educativos también lo hacen, requiriendo nuevos objetivos y métodos.
2. El conocimiento adquirido por un cambio cuando es aplicado en otro contexto genera desequilibrios que requieren de nuevas adaptaciones.
3. El conocimiento nunca se distribuye de manera igual, las organizaciones y los individuos se tornan “expertos” en algunas áreas y no en otras. Esto puede resultar en desequilibrios o pendientes que permiten el “flujo” de unas unidades hacia otras.
4. El cambio que se genera por la experimentación local no plantea ninguna amenaza al sistema ya que sus efectos son incrementales y fácilmente asimilados, lo cual reduce las resistencias y fricciones.
5. Tiene bajos costos marginales y el ministerio a nivel central queda liberado de realizar supervisiones ingratas y de bajo rendimiento. En su lugar se puede concentrar en apoyar a las escuelas a convertirse en organizaciones de aprendizaje y en promover la integración entre las mismas.

El requerimiento de que la organización sea de aprendizaje es lo que distingue este enfoque del desorden que se produciría si se permitiera a los maestros individualmente hacer lo que quisieran o escuelas anárquicas desvinculadas de la comunidad nacional. Se requiere que los ministerios de educación trabajen más intensamente en entender qué ocurre en los centros educativos y desarrollen la capacidad de apoyar a las escuelas a alcanzar sus objetivos. Los ministerios necesitan mayor información de la que actualmente obtienen y mucha más capacidad para interpretar esa información y poder responder a las solicitudes de las escuelas. El tiempo que actualmente se dedica a redactar regulaciones y buscar su cumplimiento puede ser utilizado más efectivamente en aprender, a través de la experimentación, maneras de ayudar a las escuelas (como organizaciones de maestros y directores) a desarrollar prácticas más efectivas.

El presente enfoque del cambio basado en las reformas intenta asegurar la coherencia del sistema mediante imposición de contenidos y prácticas diseñadas en el centro, a escuelas de diferentes entornos. De hecho, en la práctica, los ministerios tienen escaso conocimiento sobre el grado de cumplimiento. Esto se debe a que es extremadamente costoso monitorear el comportamiento de las escuelas de manera muy cercana. Los esfuerzos por asegurar que las escuelas cumplan con determinados estándares, medidos de acuerdo a exámenes de desempeño, se convierte en un incentivo para los profesores para alterar el currículo oficial a favor de lo que es cubierto por los exámenes. Desafortunadamente los exámenes no abarcan ni estimulan una enseñanza que alcance objetivos establecidos en las leyes ni en la Constitución.

La evaluación es esencial para la mejoría, y la existencia de estándares puede ofrecer lineamientos sobre lo que es esperado. Sin embargo, ésta contribuye más al aprendizaje cuando se realiza con frecuencia y sus resultados están vinculados a expectativas y acciones específicas. Los exámenes de carácter decisivo, como aquellos que determinan el paso a un nivel superior, son de poca ayuda para el aprendizaje de cómo mejorar el día-a-día en el aula y en los hogares. Por otra parte, alentar y apoyar la experimentación sistemática en la escuela puede generar una abundancia de practicas alternativas, entre las cuales las autoridades pueden encontrar aquellas (probablemente pocas) susceptibles de funcionar bien en contextos más amplios, con bajos costos y produciendo mayor aprendizaje. A medida que el sistema aprende va cambiando, como ocurre con el contexto en que opera, requiriéndose un constante proceso de experimentación.

Es muy posible que la primera reforma que se llevara a cabo tuviera la esperanza de que las cosas fueran a mejorar. Las reformas sucesivas encuentran su justificación culpando a uno u otro grupo o al gobierno previo y pueden realmente hacer muy poco para movilizar un amplio apoyo público y pedir mas trabajo a los profesores. El conocimiento de que en el futuro (quizás no lejano) vendrá otra reforma es un incentivo para que quienes van a ser objeto del cambio limiten sus costos personales.

No todos los maestros, directores y comunidades saludaran el cambio hacia una organización de aprendizaje. Algunos se benefician del sistema vigente que, a pesar de las sucesivas reformas, continua favoreciendo a los privilegiados y justificando dichos privilegios. Otros temen cambiar de un modelo en el cual el fracaso siempre se puede atribuir a la reforma misma. Otros se cansan en el camino, el aprendizaje es a menudo un duro trabajo. La primera lección, el gran experimento para nuestras sociedades, es dejar de seguir reglas y aprender a hacer las cosas cada vez mejor, mejor y mejor.

III. CONCLUSIONES Y PREGUNTAS

El argumento que propone este trabajo es el posible abandono de la estrategia de las reformas para mejorar la educación. Estas no han sido mas que débiles instrumentos de cambio, han generado altos costos económicos y políticos y producido una resistencia que ha reducido su efectividad o la de los esfuerzos futuros.

En su lugar los gobiernos deberían abordar los sistemas educativos, sus escuelas, como organizaciones de aprendizaje. Las condiciones que favorecen el aprendizaje en las organizaciones son:

1. Construcción y visión compartida de los objetivos y métodos.
2. Elaboración y recopilación de hipótesis explícitas sobre los posibles efectos de los cambios en los contenidos, estructuras y practicas.
3. Observación sistemática de los efectos del cambio.
4. Apoyo de los organismos gubernamentales a la experimentación sistemática.

En contraste con el enfoque centralizado que caracteriza el análisis político y las reformas del presente, este enfoque implica a múltiples centros de toma de decisión. Las diferencias entre ambos se resumen en el Cuadro 11.

Cuadro 11.
Diferencias entre las estrategias de cambio a través de reformas y la de cambios mediante mejoras permanentes en educación

DIMENSION	CAMBIO MEDIANTE REFORMAS	MEJORAS PERMANENTES
¿Cual es la metáfora de la organización?	Sistema---Cada elemento tiene una tarea asignada	Red---Los actores luchan por influir en otros actores
Táctica principal	Comunicación	Interacción y diálogo
Definición de metas	Los ejecutores de políticas deciden a nivel central sobre las metas y medios	Las metas y medios son decididos de forma colectiva
Estructura de gobierno	Divisiones funcionales con organización vertical	Hay una mezcla compleja de actores a varios niveles en red
El proceso político	La sociedad civil expresa su descontento y el gobierno asume el control del proceso de decisión	Los actores, en los diferentes niveles de la red, experimentan encontrando apoyos y resistencias
Indicadores de desempeño	Los objetivos que se establecen en la política	La satisfacción de los actores
Razón principal para una baja ejecución	Débil control por parte del Ministerio, resistencia desde abajo	Inadecuadas oportunidades de diálogo
Razón principal de una baja efectividad	Un diseño pobre por falta de información sobre el sistema y sus condiciones	Redes incompletas y fallos en la negociación de compromisos mutuamente satisfactorios
Cómo mejorar la organización	En los mecanismos de control	Adaptación creciente para ajustarse a las circunstancias locales
Cómo mejorar el contenido	Más datos y técnicas	Mejores metodologías para

de los planes y políticas	sofisticadas de análisis de políticas	desarrollar el consenso en torno a temas y soluciones alternativas
---------------------------	---------------------------------------	--

Based on Klijn and Teisman (1991)

Las siguientes preguntas parecen tener relevancia para estimar la factibilidad de dirigirse hacia un proceso de “cambio continuo” en un determinado país.

¿Hasta dónde los profesores, administradores, padres y otros actores son capaces y desean participar en un extenso diálogo sobre educación?

¿El contexto político, hace posible detectar las oportunidades de diálogo y que el gobierno apoye y participe en el mismo?

¿Qué obstáculos legales existen que impidan una amplia participación social en el proceso de decisión en el sector educativo?

¿El ministerio de educación, puede detectar y responder a las oportunidades que se presenten para apoyar cambios positivos en las escuelas?

BIBLIOGRAFIA

- Arnaut, A. (1999). La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En M. d. C. Pardo (Ed.), Federalización e Innovación Educativa en México (pp. 578). México: Colegio de México.
- Arrien, J. (2000). La educación y la reforma de la educación en América Central. En J. C. Navarro, K. Taylor, A. Bernasconi, & L. Tyler (Eds.), Perspectivas sobre la Reforma Educativa (pp. 351-372). Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Arrien, J. B. (Ed.). (1998). La Educación y La Reforma de la Educación en Cinco Países Centroamericanos. Managua: Universidad Centroamericana.
- Baessa, Y. (1996). Impacto de la Nueva Escuela Unitaria Sobre Escuelas Unitarias Completas. Washington, DC: American Institutes of Research, Proyecto par la Mejora de la Calidad Educativa.
- Brisita Torres, A. D. (1996). Factores que Posibilitan u Obstaculizan la Implementación de la Nueva Propuesta Curricular. Caso del segundo ciclo del nivel básico en el Municipio de San José de las Matas, Distrito Educativo 08'01. Santiago, República Dominicana: Pontificia Universidad Católica.
- Burnett, N. (1996). Priorities and Strategies for Education-A World Bank Review: The process and the key messages. International Journal of Educational Development, 16(3), 215-220.
- Carnegie Forum on Education and the Economy. (1986). A nation prepared: Teachers for the 21st century. Washington, D. C.: Author.
- Casas, R. d. G. R., & Santos, M. J. (2000). The building of knowledge spaces in Mexico: a regional approach to networking. Research Policy, 29(2), 225.
- Center for Educational Research and Innovation. (1995). Decision-Making in 14 OECD Education Systems. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

- Colbert de Arboleda, V., & Mogollon Jaimes, O. (1977). Hacia la Escuela Nueva. Bogota: Ministerio de Educación Nacional.
- Coombs, P. (1968). The World Educational Crisis; a systems analysis. New York: Oxford University Press.
- Corrales, J. (1999). Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas. (Vol. No. 14). Santiago, Chile: PREAL.
- Corrales, J. (2001). The Politics of Education Reform Implementation.
- Cortina, R. (1999). The training and employment of teachers in Mexico. In L. Randall & J. B. Anderson (Eds.), Schooling for Success: Preventing Repetition and Dropouts in Latin American Primary Schools (pp. 301-308). New York: M. E. Sharpe.
- Dominguez, J. (1997). Technopols. University Park, PA: State University of Pennsylvania Press.
- Dougherty, D., Borrelli, L., Munir, K. O., & Sullivan, A. (2000). Systems of organizational sensemaking for sustained product innovation. Journal of Engineering and Technology Management, 17(3-4), 321-355.
- Draibe, S. M. (1999). A reforma da educacao no Brasil. A experiencia da descentralizacao de recursos no ensino fundamental. Estudos de caso. In S. Martinic, C. Aedo, & J. Corvalán (Eds.), Reformas en Educación y Salud en América Latina y el Caribe (pp. 11-38). Santiago, Chile: Centro de Investigación de Desarrollo Educativo (CIDE).
- Drucker, P. F. (1993). Post-capitalist Society. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Duarte, J. (1997). Clientelismo e implementación de políticas educativas (El caso de un proyecto para educación primaria). Departamento de Planeación Nacional, 28(1), 69-30.
- Ellsworth, J. B. (2000). Surviving Change: A survey of educational change models. Syracuse, NY: University of Syracuse, ERIC Clearing House on Information and Technology.
- Ely, D. (1990). Conditions that facilitate the implementation of educational technology innovations. Journal of Research on Computing in Education, 23(2), 298-305.
- Filho, J. C. d. S. (1993). The Recent Process of Decentralization and Democratic Management of Education in Brazil. International Review of Education, 39(5), 391-403.
- Fuhrman, S. H. (1999). The New Accountability. (Vol. RB-27). Philadelphia, PA: University of Pennsylvania, Consortium for Policy Research in Education.
- Fullan, M. G., & Stiegelbauer, S. (1991). The New Meaning of Educational Change. (2nd ed.). New York: Teachers College Press.
- Garcia Huidobro, J. E. (1994). Positive discrimination in education: Its justification and a Chilean example. International Review of Education, 40(3-5), 209-221.
- Garcia Huidobro, J. E. (1998). Educational policies and equity in Chile. In F. Reimers (Ed.), Unequal Schools, Unequal Chances (pp. 160-178). Cambridge, MA: Harvard University, Center for Latin American Studies.
- Grisham, D. L., Bergeron, B., Brink, B., Farnan, N., Lenski, S. D., & Meyerson, M. J. (1999). Connecting communities of practice through professional development school activities. Journal of Teacher Education, 50(3), 182.
- Hakansson, H., Havila, V., & Pedersen, A. C. (1999). Learning in networks. Industrial Marketing Management, 28(5), 443.

- Hitt, M. A., Ireland, R. D., & Lee, H. U. (2000). Technological learning, knowledge management, firm growth and performance: an introductory essay. Journal of Engineering and Technology Management, 17(3-4), 231-246.
- Hoskisson, R. E., & Hitt, M. A. (1988). Strategic control systems and relative R&D investment in large multiproduct firms. Strategic Management Journal, 9, 605-621.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (1991). Effective policy making in a multi-actor setting: Networks and steering. In R. J. In 't Veld, L. Schaap, C. J. A. M. Termeer, & M. J. W. van Twist (Eds.), Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering (pp. 99-112). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Laderriere, P. (Ed.). (1999). Strategies for educational reform: From concept to realization. Strasbourg: Council of Europe.
- Lardé de Palomo, A., Arguello de Morera, A., Jacir de Lovo, E., & Córdova, R. (1999). Administración educativa descentralizada. El caso de El Salvador. In S. Martinic, C. Aedo, & J. Corvalán (Eds.), Reformas en Educación y Salud en América Latina y el Caribe (pp. 115-157). Santiago, Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
- Loera, A., & McGinn, N. (1992). La Repitencia en la Escuela Primaria Colombiana: Resultados de una exploración sobre los factores asociados a la repitencia y las políticas de promoción. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, Education Development Discussion Paper.
- López, A. (1999). Las buenas elecciones de la Escuela Nueva. El Correo de la UNESCO, Junio.
- Makhija, M. V. (1997). The relationship between control and partner learning in learning-related joint ventures. Organization Science, 8(5), 508.
- March, J. G. (1999). The Pursuit of Organizational Intelligence. Malden, MA: Blackwell.
- McGinn, N. F. (1998). Resistance to good ideas: Escuela Nueva in Colombia. In L. Buchert (Ed.), Education Reform in the South in the 1990s (pp. 29-52). Paris: UNESCO.
- Miles, M. B. (1964). Innovation in Education. New York: Teachers College, Columbia University.
- Miller, E. (1996). Partnership for change using computers to improve instruction in Jamaica's schools. Washington, DC: United States Agency for International Development.
- National Commission on Excellence in Education. (1983). A nation at risk: The imperative of educational reform. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.
- Núñez, I. (1989). La descentralización y las reformas educacionales en Chile, 1940-1973. Santiago, Chile: Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación.
- Osin, L. (2000). Dimensiones de cambio en los sistemas educativos de América Latina. In J. C. Navarro, K. Taylor, A. Bernasconi, & L. Tyler (Eds.), Perspectivas sobre la Reforma Educativa (pp. 129-145). Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Parra, R., Castañeda, E., Panesso, J., Parra, F., & Vera, C. (1996). La Escuela Nueva. Barcelona: Plaza y Janes.

- Parry, T. R. (1995). Achieving Balance in Decentralization: A case study of education decentralization in Chile. World Development, 25(2), 221-225.
- PREAL. (1999). Autogestión escolar. Aumentos de la cobertura educacional en zonas rurales pobres. Serie Mejores Prácticas, 1(2), 3-4.
- Psacharopoulos, G., & et al. (1993). Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is Multigrade the Answer? Comparative Education Review, 37(3), 263-276.
- Regional Educational Indicators Project-PRIE. (2001). Informe Regional. Santiago, Chile: UNESCO; Ministerio de Educación, Chile.
- Reigeluth, C., & Garfinkle, R. (Eds.). (1994). Systemic change in education. Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.
- Reimers, F. (Ed.). (2001). Unequal Schools, Unequal Chances. Cambridge, MA: Harvard University, Center for Latin American Studies.
- Reimers, F., & McGinn, N. (1997). Informed Dialogue: Using research to shape education policy around the world. Westport, CT: Praeger.
- Rivero, J. (2000). Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización. Lima, Perú: Tarea.
- Rogers, E. M. (1995) Diffusion of Innovations. New York: Free Press.
- Sarmiento, A. (2000). Equity and education in Colombia. In F. Reimers (Ed.), Unequal Schools, Unequal Chances (pp. 203-244). Cambridge, MA: Harvard University, Center for Latin American Studies.
- Schiefelbein, E., & others, a. (1998). Education in the Americas: Quality and Equity in the Globalization Process. Washington, D.C.: Organization of American States.
- Senge, p. M. (1990). The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization. New York: Doubleday.
- Vegas Torres, M., Andrade Pacora, P., & Maguiña Ugarte, P. (1999). La Hora de la Sociedad Civil: La experiencia peruana de participación en políticas educativas. In S. Martinic, C. Aedo, & J. Corvalán (Eds.), Reformas en Educación y Salud en América Latina y el Caribe (pp. 159-186). Santiago, Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- Villar, R. (1996). El Programa Escuela Nueva en Colombia. Revista Educación y Pedagogía (14 y 15), 357-381.
- Warwick, D. P., Reimers, F., & McGinn, N. (1992). The implementation of educational innovations: Lessons from Pakistan. International Journal of Educational Development, 12(4), 297-307.
- Weick, K. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. Administrative Science Quarterly, 21, 1-19.
- Wenger, E. (2000). Communities of practice and social learning systems. Organization, 7(2), 225.