

# Los procesos de innovación educativa. Su medición institucional

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXI, No. 1, pp. 75-93

**Teresa Pacheco Méndez**

CESU-UNAM

## INTRODUCCIÓN

Desde hace más de dos décadas se ha incorporado al discurso de la política educativa el término de innovación. A pesar de su reciente aparición en el contexto de los procesos educativos en general, tal noción ha sido objeto de múltiples propuestas, iniciativas y acciones concretas en los diversos ámbitos educativos.

Existe una idea compartida y generalizada sobre la intencionalidad de cambio o modificación que acompaña al término y, sin embargo, no existe consenso en cuanto a una definición única sobre su sentido.

Sin duda, la idea de proponer innovaciones en la educación abarca una diversidad de propósitos en la medida que es aplicada o sugerida en o para el diseño o ejecución de procesos educativos. En términos generales, el sentido de las propuestas de innovación oscilan desde las visiones sobre procesos educativos amplios hasta aquellas centradas en el análisis sobre el papel del profesor en una acción pedagógica concreta; en ambos extremos están presentes los siguientes referentes: los planteamientos que se ubican en el nivel de los procedimientos a seguir en la estructura institucional, los que circunscriben a la innovación en el universo del currículo y, por último, aquellos que lo hacen sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje en el aula.

En este trabajo presentamos un análisis somero de las principales concepciones a partir de las cuales se han diseñado, y en algunos casos puesto en marcha, diversas propuestas de innovación.

Con fines de análisis distinguimos tres tipos de enfoques desde los cuales pueden ser clasificados los proyectos innovadores: primero, los emitidos por algunos organismos internacionales, los cuales, por su origen y naturaleza, apuntan sobre determinados espacios de intervención y tienen un amplio radio de influencia; segundo, los referidos a las experiencias con-

cretas llevadas a cabo en algunos países latinoamericanos y, por último, los producidos por la reflexión teórica que, por lo general, presentan un grado de elaboración conceptual que difícilmente puede asegurarse su viabilidad en la aplicación, así como su consecuente impacto. Sobre este último desarrollaremos algunos puntos de vista y apreciaciones críticas, ya que por lo general ha sido considerado como marco de referencia de los otros dos tipos de enfoques mencionados.

El propósito de este análisis será desentrañar la diversidad de concepciones subyacentes en los procesos de innovación educativa y analizar hasta qué punto la dimensión institucional de la educación es contemplada por dichas propuestas. En suma, fundamentaremos con este análisis no sólo la necesidad de dimensionar institucionalmente la noción de innovación, sino básicamente proponer algunos lineamientos para su consideración tanto en el diseño como en la puesta en marcha y evaluación de los procesos de innovación educativa.

## **I. PERSPECTIVAS DOMINANTES EN LA INNOVACIÓN EDUCATIVA**

La innovación es definida de diversas formas y sin embargo entre ellas existen algunos elementos en común. En cuanto a su propósito general, se define la innovación educativa como un esfuerzo deliberado y planeado para incidir en el mejoramiento de prácticas existentes o bien como cambios de comportamiento que tienden a trascender en la práctica (Havelock, Huberman, OCDE, Hassenforder, Husen). En términos generales, se pone énfasis en el carácter de cambio planeado que incluye una secuencia lógica de pasos, que responde a un propósito previamente delimitado. En tal proceso se destaca la intervención de la acción externa que, una vez configurada, se pondrá en la práctica en un medio educativo determinado.

Los puntos de vista que tratan de explicar el proceso de innovación y cómo tiene lugar el sugerido cambio en la educación, son diversos. Aquí haremos referencia a tres modelos representativos: el modelo de investigación-desarrollo-difusión; el modelo de administración individualizada y, por último, el modelo de orientación colectiva.

### **A. El modelo de investigación-desarrollo-difusión (Clark D. y E. Guba, 1967)**

En este modelo se presentan cuatro conjuntos de actividades con una secuencia racional que inician con la investigación realizada por especialistas y orientada hacia la obtención de una teoría y unos datos. El resultado de la investigación sirve de base para el diseño de una innovación que habitualmente es desarrollada por expertos y funcionarios; esta es la parte correspondiente a la aplicación práctica o de desarrollo. Dicha innovación

será difundida entre los usuarios y consumidores potenciales, quienes decidirán sobre su adopción.

El modelo hace referencia únicamente a innovaciones exógenas y asigna el papel activo a los iniciadores y promotores de la innovación. Los supuestos beneficiarios son pasivos y la persuasión para la compra de un producto es evidente.

## **B. El modelo de orientación individualizada**

En este modelo el individuo es el que se entera de la existencia de una innovación y se interesa por ella, es el que la somete a prueba y decide sobre su adopción o rechazo.

Zaltman (1977) realiza una síntesis de los modelos con orientación individualizada y encuentra entre sus similitudes los siguientes aspectos:

- a) Percepción o reconocimiento de un problema.
- b) Información o conocimiento.
- c) Persuasión y/o interés o comprensión.
- d) Formación de actitudes y evaluación.
- e) Legitimación o prueba.
- f) Adopción o rechazo.

El modelo intenta explicar únicamente las innovaciones exógenas, e interpreta el cambio producido por ellas desde el punto de vista de quien lo adopta individualmente. En este orden de ideas, la utilidad del modelo para explicar el proceso de implementación de cambios organizacionales en las instituciones educativas es limitada, ya que el proceso educativo es esencialmente colectivo.

Algunos autores lo identifican como “modelo de resolución de problemas” y consideran que el cambio puede ser iniciado por el agente o por el receptor y es éste precisamente el que constituye el punto de partida.

## **C. El modelo de orientación colectiva**

Este modelo fue desarrollado por Rogers y Shuemaker (1971) como fruto de las observaciones realizadas sobre las decisiones de carácter innovador tomadas por los integrantes de las comunidades rurales. Este modelo es conocido también como de interacción social. En este modelo se incluyen cinco fases:

- a) Estimulación del interés por la necesidad de una nueva idea. Su realización corre a cargo de los miembros de la comunidad que más información tienen sobre el funcionamiento de otros sistemas.

- b) Iniciación de la idea nueva en el sistema social. Esta actividad corresponde a los miembros que conocen mejor el interior de la comunidad.
- c) Legitimación de la idea nueva. Este proceso se realiza cuando la innovación es aprobada o sancionada por quienes informalmente representan el sistema social en sus normas, valores y relaciones de poder. Todos ellos cuentan con la potestad para alterar o modificar las propuestas antes de que la decisión sea tomada por el conjunto del sistema social.
- d) Decisión para actuar.
- e) Ejecución de la idea nueva.

Otros autores distinguen tres periodos básicos en el proceso de innovación:

- a) Iniciación de la innovación (exógena o endógena). Abarca desde el momento que se percibe un problema y se diseña o se selecciona la innovación; esta etapa es realizada por expertos, autoridades o por la colectividad.
- b) Periodo de intento de implementación. Comienza con la planeación de estrategias y operacionalización de tácticas; incluye un periodo de adaptación mutua, en el cual se ajusta la innovación a los requerimientos del grupo, o bien el grupo se ajusta a la innovación o ambos a la vez.
- c) El periodo de incorporación comienza desde la adopción inicial por los miembros hasta que es totalmente empleada y mantenida en el tiempo; una vez convertida en rutina deja de ser innovación.

En síntesis, no hay un modelo único para la innovación; mientras que el modelo de investigación-desarrollo-difusión destaca al realizador, elabora una planificación al detalle, estudia las actividades de la persona o el sistema al que se recurre, usa medios de comunicación unidireccional para la información y adiestramiento y ofrece un producto; el modelo de orientación individual o de resolución de problemas pone énfasis en la función del receptor, centra su atención en el agente de cambio en interacción con el usuario y, en este sentido, funciona la comunicación emisión-receptor. Por último, el modelo de orientación colectiva o de interacción social es espontáneo y natural, centra su atención en la persona del usuario y utiliza una comunicación fluida y variada (Morrish, 1978:142).

Los diferentes puntos de vista sobre el proceso de innovación como forma de cambio planificado, expresados en los diferentes modelos, nos llevan a la revisión de las estrategias generales que se diseñan para la introducción de innovaciones en los procesos educativos.

## II. EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS

Los modelos de innovación educativa diseñan estrategias generales para la introducción de innovaciones en un campo determinado. Cada una de ellas se define por el aspecto que considera de mayor importancia y ello se manifiesta en la exposición de los medios alternativos propuestos para enfrentar las dificultades, internas o externas, del proceso en el cual se pretende incidir. Se trata, por lo general, de contar con condiciones favorables para la adopción de la innovación con un mínimo de riesgos y dificultades.

Es importante destacar que en la práctica no existe una estrategia general de innovación y, en este sentido, el valor de una estrategia reside en la identificación y aplicación de los medios más adecuados a la especificidad de cada caso. En el estudio de las estrategias de innovación también encontramos clasificaciones diversas; Chin y Bene (1969) tipifican las estrategias de “cambio liberado” y establecen tres grupos: empírico-rationales, normativo-reeducativas (actividades de entrenamiento) y de poder o coercitivas (métodos represivos utilizados en forma indirecta y directa). La distribución entre los grupos normativos y racionales da valor extremo a los implantadores de la innovación que en este caso serían los racionales.

Zaltman (1977) clasifica las estrategias de acuerdo con la “naturaleza de las fuerzas motivadoras” utilizadas: de poder (aplicación de recompensas y castigos); manipulativas (reacomodo de mensajes y elementos ambientales) y racionales (transmisión fidedigna de mensajes que avalan el cambio). Hurst (1978) establece un continuo de estrategias que van desde las extremadamente directivas hasta las no directivas. En función de esta clasificación abordamos más detenidamente las estrategias de poder o político-administrativas; de comunicación y difusión; de agente de cambio, y por último, de participación.

### A. Estrategias de poder o político-administrativas

Forman parte de estas estrategias aquellas que son dirigidas por las altas jerarquías generalmente de tipo gubernamental; son instrumentadas desde “arriba” y sin el consentimiento de los sujetos directamente implicados. Las características de este tipo de estrategias son:

- a) Una jerarquía administrativa definida tanto en la toma de decisiones como en la implantación.
- b) Una configuración de leyes, decretos, resoluciones, instructivos, objetivos y procedimientos.
- c) Un conjunto de sanciones orientadas al incumplimiento de las normas, instructivos, objetivos y procedimientos trazados (despidos, retenciones de subsidios, castigos y/o escarmientos, planteamientos

morales, etc.). El énfasis está puesto en el poder político, legal, administrativo y económico.

Havelock y Huberman (1977) manifiestan que la adopción de este tipo de estrategias obedece a los siguientes motivos: la necesidad de coordinar esfuerzos; el interés por superar la inercia; el propósito de establecer buenos niveles de eficiencia; la falta de experiencia innovadora de los usuarios y la necesidad de hacer buen uso de los recursos.

El intento por justificar este tipo de estrategias se apoya en experiencias obtenidas en diversos proyectos de innovación, pero en la práctica se demuestra que incluso ellas dan origen a numerosos obstáculos y que los logros obtenidos son superficiales y temporales. Al superar la fase del impulso político-administrativo oficial o bien al rebasar la acción coercitiva de premios y castigos, el compromiso de los adoptantes de la innovación termina y la abandonan al no considerarla como propia.

## **B. Estrategias de comunicación y difusión**

En el caso de las estrategias de comunicación y difusión, el fundamento de la innovación es exógeno; los procesos de comunicación y difusión de la innovación marcan el final del proceso mismo. En esta estrategia se parte del supuesto de la disposición de los usuarios para adoptar la innovación tan pronto como se les dé a conocer.

Rogers y Shuemaker (1971) desarrollan la estrategia de comunicación-difusión a partir de la teoría de la comunicación; consideran el proceso como un flujo de ideas en el cual una fuente (inventor-científico-dirigente) envía un mensaje o innovación (atributos, ventajas, relaciones, etc.) a través de un canal (medios masivos de comunicación, comunicación interpersonal) a los individuos receptores integrantes de un sistema social. La labor fundamental es de persuasión-adopción.

Este planteamiento parte de la existencia de usuarios potenciales más o menos pasivos pero racionales que tomarán la decisión de adoptar la innovación una vez que se les ha persuadido de las bondades del producto. En esta estrategia, lo importante es la comunicación y difusión de innovaciones que le darán solución a los problemas de los usuarios; en numerosas ocasiones, los problemas detectados por los innovadores no son los mismos que perciben los usuarios. Estas estrategias también se encuentran acompañadas de estrategias de poder o político-administrativas.

## **C. Estrategias de agente de cambio**

En este tipo de estrategias, los usuarios potenciales establecen cuáles son sus problemas, necesidades y alternativas de solución con la colaboración

de un agente de cambio, cuya función es de asesoría, y es esto lo que establece la diferencia del papel que el agente de cambio juega en la estrategia de comunicación-difusión o investigación-difusión. Si bien en algunos casos en la estrategia de comunicación y difusión se utilizan agentes de cambio, se hace con un propósito de persuasión. En este caso, se denomina estrategia autorreforzadora y orientada a la solución de problemas.

Las propiedades básicas de las estrategias de agente de cambio (Have-lock, citado por Morrish, 1978:157-159), son las siguientes:

1. El usuario constituye el punto de partida.
2. El diagnóstico precede a la identificación de soluciones.
3. El papel de la ayuda exterior no es de dirección.
4. Se reconoce la importancia de los recursos internos.
5. El cambio más sólido es el que inicia el propio usuario.

Hurst (1978) plantea que en este tipo de estrategias es posible establecer diferencias entre dos concepciones: por un lado, los que orientan la investigación hacia la exploración de las relaciones formales e informales al interior de la organización estableciendo los puntos de unión y divergencia y, por otro, los que utilizan la teoría de la dinámica de grupos con el objeto de establecer redes relacionales y la armonización de conflictos.

Desde nuestra perspectiva, es importante considerar que no todos los conflictos al interior de una organización son armonizables. No siempre se logra el consenso en organizaciones cuyos grupos y centros de interés son diferentes. En este sentido, el conflicto adquiere otras dimensiones que se deben considerar en los procesos de innovación educativa.

#### **D. Estrategias participativas**

La principal característica de las estrategias participativas es, como su nombre lo indica, la promoción de la participación de los integrantes de la organización en el control del proceso de implantación de las innovaciones.

En estas estrategias se busca una actitud grupal favorable al cambio propuesto por la innovación, con la participación de los componentes de la organización en la toma de decisiones administrativas; estas propuestas denotan, en principio, ausencia de poder, influencia o asistencia externa.

En la participación pueden darse por lo menos dos situaciones diferentes:

- La búsqueda por parte de los dirigentes de una participación de los miembros de una organización en los cambios que se pretenden llevar a cabo; en este caso, el propósito es sólo evitar la posible resistencia de

estos últimos cuando las decisiones son previamente tomadas por instancias de autoridad. En cierto sentido, su participación es ficticia.

- Cuando los integrantes no directivos de la organización tienen representación formal en la toma de decisiones, se manejan argumentos desfavorables sobre el tiempo que se toma tal proceso y sobre las limitaciones que presenta la participación real cuando se pretende tomar decisiones sobre cambios organizacionales de otro orden e importancia.

Desde nuestro punto de vista, es importante la participación y colaboración de los miembros con la administración de la organización como forma de presión hacia la administración.

Hasta aquí hemos revisado brevemente cómo las estrategias responden a puntos de partida, concepciones teóricas y propósitos diversos; por lo general, ninguna se lleva a la práctica con éxito. Los intentos por superar las resistencias obedecen, entre otras razones, a la forma como se introducen usualmente las innovaciones en las prácticas educativas, se trate de innovaciones sobre procesos amplios o bien específicos. En sentido general, las estrategias ofrecen aspectos importantes para considerar de acuerdo con el nivel de control externo requerido en el momento de introducir los cambios en las organizaciones educativas; sin embargo, se soslaya la importancia de la dimensión y de la dinámica institucional en los procesos de innovación educativa.

En los modelos y estrategias sobre innovación educativa reseñados, la tendencia general es introducir cambios en los sistemas educativos a partir de las consideraciones externas al proceso educativo en su conjunto. La innovación se planea deliberadamente al margen de la práctica educativa y sólo penetra en ella como elemento innovador en el momento de su adopción.

La innovación es considerada como un producto teóricamente acabado que será probado en la práctica social educativa; para su implementación se emplearán estrategias diversas. En esta óptica, el momento de la planeación queda disociado del de la ejecución, y la adopción de una innovación será más importante que su generación y diseño; todo ello reflejará la desigualdad de poder existente en los sistemas educativos.

A continuación presentamos algunas consideraciones generales sobre los modelos y estrategias antes presentadas:

- Algunos modelos y estrategias dan más importancia a las características de los individuos que a las características del sistema social.
- No consideran la dimensión institucional de los procesos de innovación educativa. El análisis aislado de las características de los adoptantes de las innovaciones y de los entornos no nos dicen mucho de las peculiaridades de las instituciones educativas.

- Las explicaciones sobre las resistencias al cambio y sus formas de vencerlas son una de las preocupaciones principales; sin embargo, no plantean los problemas de fondo, es decir, los de carácter social, educativo y cultural.
- Se parte siempre del supuesto que la innovación es favorable a las instituciones, que los innovadores tienen las mejores intenciones y que el objetivo consiste en que los individuos y las organizaciones adopten los proyectos de innovación tal como son concebidos en su diseño.
- El conflicto se genera en las organizaciones educativas cuando los integrantes rechazan la innovación sin contemplar la posibilidad de que el conflicto más bien obedece a las imperfecciones del proyecto; de hecho, se adjudica tal situación a la inercia que caracteriza a las instituciones educativas. Paradójicamente, con apreciaciones, se pone en tela de juicio el supuesto de la existencia de una sociedad racional orientada por el consenso y el equilibrio; se deja de lado el hecho de que los individuos y las organizaciones no ofrecen respuesta favorable a los intentos de cambio y mejoramiento impulsados por una estructura de orden técnico y neutral.

En resumen, lo que nos ofrecen tanto los modelos y estrategias como las concepciones dominantes sobre los procesos de innovación educativa, son análisis aislados y desvinculados de todo diseño, planeación, adopción, aplicación y evaluación de situaciones y problemas concretos en los que los proyectos de innovación cobran sentido. Se parte de una limitada comprensión sobre las implicaciones políticas, económicas y sociales y se omite la importancia que tiene el análisis de la dimensión institucional y de las características de la organización formal y subestructural que subyace en todo intento de diseñar e implantar procesos de innovación educativa.

### **III. ALGUNAS APLICACIONES DE LOS MODELOS Y ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN EDUCATIVA**

El estudio de modelos y estrategias de innovación educativa en relación con su aplicación a procesos de innovación curricular, y más concretamente a procesos relacionados con la acción directamente del docente en el proceso enseñanza-aprendizaje, en la actualidad son el centro de atención de variadas propuestas. Al respecto, se han producido numerosas investigaciones de carácter local, orientadas al estudio y diseño de innovaciones sobre procesos específicos.

Por lo que toca a las propuestas de innovación curricular, éstas también se apoyan en modelos y estrategias derivados de las concepciones de innovación predominante, así como de otros planteamientos surgidos de

la aplicación de la investigación-acción en las prácticas educativas cotidianas.

Escudero y González (1984) entienden la innovación curricular como una serie de tentativas, procesos y actividades dirigidas al mejoramiento cualificado del “por qué”, “cómo” y “qué” de las prácticas educativas. Los autores nos hacen una síntesis de los modelos interpretativos de la innovación curricular y los clasifican en teóricos y tecnológicos; incluyen en una síntesis los siguientes modelos:

- Los sistémico-ambientales que justifican el cambio a partir de los déficits producidos en el sistema social.
- Los organizativos que centran su atención en el contexto y dinámica organizativa en donde opera la organización.
- Los centrados en estilos de decisión que ponen énfasis en la toma de decisiones como elemento constante e importante de todo el proceso innovador.
- Los que destacan al individuo, en particular el papel del profesor en la realización del proyecto innovador y/o del alumno como centro de interés de necesidades que satisfacer por las propuestas innovadoras.
- Los de investigación, decisión y difusión que ponderan el valor de la metodología de la investigación-acción como base de los procesos de innovación educativa.

Aun cuando es amplio y variado el panorama de modelos y estrategias generales y específicas de innovación, en su mayoría conciben de manera parcial al proceso de innovación.

Escudero y González (*idem*:84) establecen las bases de lo que denominan “una perspectiva integradora para la innovación educativa” y plantean que: “...cabe pensar la innovación desde una plataforma en la que no queden marginadas las necesarias consideraciones sociológicas, ideológicas, políticas y contextuales; en las que los proyectos de cambio surgen, se definen, constituyen, legitiman y desarrollan”.

De acuerdo con estos autores y desarrollando nuestros propios puntos de vista, todo proceso de innovación educativa se encuentra mediado no sólo por la estructura institucional propia del sistema educativo sino también por la dinámica y la lógica interna de los procesos de institucionalización y burocratización política, cultural e ideológica del sistema social en su conjunto. Consideramos también que la concepción de educación que subyace de manera predominante en los diferentes modelos de innovación educativa, reduce el significado de los problemas educativos a la necesidad de readaptar funcionalmente las situaciones educativas a las necesidades sociales; que ello sólo requiere la elaboración de proyectos externos al

proceso educativo, y que lo importante es que éstos sean productos bien elaborados y presentados para que sean bien recibidos por los “usuarios”.

Las consideraciones que se hacen de los “usuarios” en los proyectos de innovación educativa son de tres tipos: la primera, concibe al individuo desde la perspectiva de su irracionalidad para propiciar cambios en la educación; la segunda, reconoce en el individuo una racionalidad pasiva cuando éste entiende y acepta un proyecto como bueno; por último, la tercera, lo presenta como un colaborador importante en conjunto con los agentes externos para la instrumentación de los procesos y propuestas de cambio.

Las instituciones educativas como instituciones sociales deben, en principio, satisfacer las necesidades que demanda la sociedad y cumplir con su papel de vínculo con las demás instituciones sociales. Las instituciones se modernizan sin que ello suponga cambios en su estructura interna, deben superar todo desajuste social y recuperar nuevamente su equilibrio y funcionalidad.

Soslayar la dimensión institucional en los procesos de innovación educativa supone desconocer que las instituciones de educación cuentan con una lógica interna propia que se configura en la acción cotidiana, tanto de sus integrantes como en referencia a los conjuntos de normas y de prácticas concretas propias de la realidad educativa. En ellas se formalizan procesos y prácticas pedagógicas y se realizan interacciones e intercambios de bienes simbólicos institucionalizados en función de su finalidad, utilidad, interés personal y de grupo, de acuerdo con las diversas posiciones estructurales ocupadas. Al restar importancia a la dimensión institucional, se olvida que el plano organizativo de toda institución conlleva una historia construida por sus propios actores en momentos históricos diversos; que la conformación burocrática de las organizaciones educativas, con sus connotaciones específicas en los países dependientes, genera otro tipo de consideraciones donde predomina el poder centralizado y jerárquico y que éste se encuentra matizado por las contradicciones ideológicas y políticas que resultan de las luchas por el poder interno (negociaciones de diverso tipo, transacciones, coaliciones, rupturas, etc.), en suma, se deja al margen la manifestación dinámica y contradictoria de los aspectos que conforman la subestructura organizacional. Al hablar de las instituciones, es necesario hacer referencia a su naturaleza como espacios materiales de mediación de los procesos sociales en general, y educativos en particular, en los que se condensan fenómenos sociales complejos.

Consideramos a la innovación educativa como un proceso y como un producto social que se gesta al interior de las instituciones educativas, sin que esto implique necesariamente el desconocimiento de aportes externos y de la asesoría de los expertos solicitada por una determinada organiza-

ción, aun cuando para llevarla a cabo se cuente con la participación real de administradores y académicos.

#### **IV. PRINCIPALES INSTANCIAS PROMOTORAS DE PROCESOS DE INNOVACIÓN EDUCATIVA**

Entre las principales entidades que han impulsado y fomentado proyectos de innovación educativa, se encuentran dos organismos internacionales que desarrollan actividades básicas en el área de la educación: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Mencionaremos en primer lugar las orientaciones de la UNESCO. Las agrupamos en tres planos: intelectual, normativo y operativo. En el plano intelectual, la UNESCO realiza sus actividades a través de seminarios, simposios, conferencias y publicaciones. En el plano normativo, lo hace con la realización de "convenciones, recomendaciones y declaraciones que pretenden orientar las políticas de todos los países miembros" (Marín, 1985:16); en el plano operativo, con la puesta en marcha de proyectos específicos para los países que lo solicitan. Entre estos últimos se encuentran los relacionados con problemas tales como el analfabetismo, la planificación educativa, la formación del profesorado, la reforma educativa y la innovación educativa.

La UNESCO cuenta además con los servicios de la Oficina Internacional de Educación (OIE), incorporada en 1969, especialmente con sus publicaciones, como la Revista *Innovación* que difunde novedades en educación. La OIE proporciona también el servicio internacional de información sobre innovaciones educativas.

En segundo lugar, la OCDE, creada en 1948, cuenta con dos comités sobre aspectos educativos: el Comité de Educación y el Centro de Investigación e Innovación de la Educación.

Otro organismo internacional que realiza actividades en el área de educación es la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); este organismo es de carácter intergubernamental y se crea en 1949; tiene entre sus fines "... contribuir a fortalecer el conocimiento, la comprensión mutua, la integración, la solidaridad y la paz entre los pueblos iberoamericanos a través de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura" (OEI, 1986:6). En el plan de actividades de esta organización, la educación para la innovación figura como una de sus políticas principales; ésta encuentra su fundamento en el supuesto de que los sistemas educativos requieren impulsos de fondo en todos los aspectos y en cualquier proceso de cambio.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) también desarrolla importantes actividades en el área educativa.

La trayectoria de diversas propuestas y experiencias de innovación educativa data de la década de los setenta y, desde entonces, han comenzado numerosos proyectos que han requerido de estudios valorativos específicos de acuerdo con el contexto y la coyuntura en que fueron puestos en marcha. No es nuestro propósito hacer referencia a todas las experiencias innovadoras en la educación, pero sí considerar los puntos de vista de algunos analistas que se han dedicado al estudio sistemático de tales procesos para contrastarlos con los elementos críticos que hemos presentado sobre las diversas concepciones en torno a la innovación educativa. Para ello hemos seleccionado un estudio presentado a la Oficina Internacional de la UNESCO por los especialistas Ronald Havelock y Michael Huberman sobre “La innovación y problemas de la educación: teoría y realidad en los países en desarrollo”, publicado por la UNESCO-OIE en 1977.

Este estudio analiza el proceso de cambio en la educación de los “países en vías de desarrollo” (África, Asia y América Latina). Es importante mencionar que los datos ofrecidos por esta investigación “...proviene de cinco fuentes: la primera, los estudios de casos publicados durante los últimos cinco años; la segunda, una muestra estratificada de informes detallados sobre evaluación de proyectos, preparados por expertos o por equipos de inspección; la tercera, un cuestionario sometido a 81 asesores técnicos y directores nacionales de proyectos de formación de personal de educación en las principales regiones del mundo; la cuarta, 27 entrevistas que se realizaron, por un lado, con una muestra de la población estudiada y, por otro, con administradores experimentados y funcionarios nacionales; finalmente, la información proveniente de las últimas publicaciones teóricas sobre el cambio educacional” (*idem*:16).

Tanto las conclusiones a que llegan Havelock y Huberman, como el modelo teórico que desarrollan, constituyen una guía importante para el estudio de los procesos de innovación educativa. Los autores señalan que la tarea realizada fue apasionante y al mismo tiempo decepcionante por las siguientes razones:

- Primero, la bibliografía existente sobre investigación en educación se caracteriza por fallas lamentables. No encontraron ni los estudios de caso ni las investigaciones empíricas que permitieron configurar el proceso de innovación educativa ni tampoco las evaluaciones correspondientes a muchos de los casos. “Estábamos obligados a hacer la prueba y equivocarnos para llegar a comprender que no era suficiente determinar qué innovar sino también conocer la manera de innovar” (*idem*: 29).
- Segundo, los proyectos que se presentan en los diferentes países como “proyectos piloto”, conllevan grandes inversiones y expectativas pero

contribuyen muy poco a la solución de los problemas para los que fueron formulados.

- Tercero, los planteamientos teóricos esbozados en los diferentes proyectos no se cumplen en la realidad y frecuentemente se evidencia que para su realización se apoyan en mecanismos administrativos, saltándose otras vías consideradas de antemano; es habitual también que no se registran ensayos ni fases experimentales anteriores a la aplicación definitiva.
- Cuarto, los innovadores subestiman las barreras institucionales en los procesos de innovación educativa.
- Quinto, el manejo de los procesos de innovación se hace desde las altas esferas educativas considerando en forma mínima (o nula) las ideas de quienes llevan la innovación a la práctica.
- Sexto, son numerosos los obstáculos que se presentan por falta de coordinación, comunicación y acuerdo en la toma de decisiones de las personas integradas al proyecto.
- Séptimo, la participación de las bases de las organizaciones educativas es opacada por la acción de los dirigentes. Es más, no se toma en cuenta.
- Octavo, existen numerosas iniciativas de innovaciones de menor envergadura en el plano local que no tienen difusión y además no cuentan con el apoyo y recursos necesarios para su continuación a pesar de los resultados favorables.
- Noveno, los proyectos presentan deficiencias en su planeación, lo que determina numerosos inconvenientes en la realización. Dichas deficiencias son generadas por la superficialidad y premura en la elaboración de los mismos y por el afán de obtener soluciones inmediatas a problemas de larga trayectoria.
- Décimo, en los proyectos de innovación nacionales e internacionales se encontraron los mismos errores cometidos en el pasado, es decir, no se consideran los conocimientos que existen en la actualidad sobre el campo educativo. Esta situación lleva a que los autores propongan una revisión y evaluación de los resultados obtenidos en los últimos años a los organismos internacionales.

Las conclusiones formuladas por los autores del mencionado estudio confirman, en parte, algunos aspectos que ya hemos señalado en este trabajo; entre ellos están los siguientes: la consideración que se hace sobre la mediación social e institucional en los procesos de innovación educativa; la importancia del análisis de la dimensión institucional en estos procesos y la ausencia de éste en la mayoría de los proyectos nacionales e internacionales elaborados al respecto.

Asimismo, los autores consideran de suma importancia la necesidad de caracterizar los procesos sociales e institucionales específicos de los países

del Tercer Mundo y lo esencial para su transformación educativa. Al recomendar la modernización de sus estructuras educativas y de sus respectivos componentes, los autores señalan que se logrará mejorar la calidad de la educación para adaptarla a las necesidades económicas y sociales y, con ello, contrarrestar la desigualdad social existente.

En el caso de los países de América Latina es evidente la condición de dependencia económica, política y cultural. No es posible ocultar los desequilibrios sociales, culturales y políticos, ni tampoco el hecho de que los problemas económicos tienden a agudizarse debido principalmente a la creciente deuda externa. En la mayoría de los casos en estos países, los proyectos internacionales han sido objeto de acaparamiento por parte de las clases políticas, tanto de grupos oligárquicos internacionales como de los nacionales. Los proyectos de beneficio social provenientes de los organismos internacionales cumplen un papel político para los representantes de los gobiernos locales en turno, quienes al concluir con su administración en los hechos no reflejan cambios sustantivos en las condiciones de vida de la población en general. Ante tales circunstancias, los intentos de innovación educativa, además de no trascender el nivel del discurso político, son impuestos al amparo de las normas de las leyes oficiales.

## **V. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA RECONCEPTUALIZACIÓN SOBRE LOS PROCESOS DE INNOVACIÓN EDUCATIVA**

Al circunscribir el proceso de innovación en el campo educativo en general, y en su dimensión institucionalizada en particular, lo concebimos como resultado y como producto de un proceso social.

Por su carácter social, las innovaciones hacen referencia a concepciones, prácticas o modelos educativos; éstos, a su vez, cuentan con un grado de reconocimiento institucional y no sólo se encuentran influidos por las condiciones institucionales inmediatas sino también por el contexto social, político y cultural en general.

Asimismo, las innovaciones generan otro tipo de productos y de procesos sociales como consecuencia de su implantación en espacios de interacción social. En términos generales, el propósito de cambio de cualquier proceso de innovación supone tanto subsanar las dificultades de los procesos educativos vigentes como replantear la forma de concebirlos.

Toda innovación, por el hecho de circunscribirse en la dimensión institucional de la sociedad, adopta las características particulares de las diversas formas, estilos y valores de la organización institucional; en este aspecto puede asegurarse o no el impacto de cualquier proceso de innovación. Avanzar sobre una conceptualización de innovación nos exige considerar los diversos planos sociales que ella supone, así como los diversos grados de implicación subyacentes.

Entre los planos sociales identificamos los siguientes:

- La estructura socioeconómica existente: la composición social; las estructuras y la distribución de poder; los modelos de organización social; los valores culturales y los cambios, transformaciones y modificaciones de la estructura socioeconómica en general.
- Las características particulares de la dimensión institucional correspondiente a una determinada formación social: el origen y las características del proceso de institucionalización social; los ámbitos de la vida social sujetos a procesos de institucionalización, en especial el educativo; la estructura institucional predominante; los procesos de legitimación institucional; los preceptos normativos formales y la diversidad de pautas de acción social institucionalmente reconocidas.
- Los modelos de organización existentes: el modelo hegemónico; otros modelos; los sistemas de organización institucional y los preceptos normativos que los sustentan; las funciones, los papeles y los roles; los sistemas de relación social predominantes; los valores culturales subyacentes; los mecanismos de interacción social y los objetos de intercambio.
- Los procesos de relación interpersonal: los sectores sociales involucrados; los sectores propios de la organización institucional; la diferenciación y diversidad de procesos de relación interpersonal al interior de cada sector de la organización y los valores e intereses prevalecientes en tales procesos de interacción.
- La participación individual: la práctica grupal; el trabajo individualizado; los objetos de competencia; los mecanismos de la competencia; la concepción que se tiene de los procesos sociales e institucionales y la connotación cultural de la actividad individual en el contexto institucional y social.

La relación entre estos planos y niveles es, sin duda, de carácter implicativo en la medida que tanto los procesos y productos como los sujetos sociales son a la vez objeto y sujeto del acontecer histórico; en este sentido, ningún nivel es autónomo en relación con los demás. Sin embargo, al hablar de relaciones implicativas no se hace referencia a concepciones de relaciones mecánicas o de reflejo entre un plano y otro, sino de relaciones implicativas entre una gran diversidad de procesos y de prácticas específicas y propias de cada plano y nivel.

De acuerdo con lo que planteamos hasta aquí, el diseño, la puesta en marcha y la evaluación de procesos de innovación educativa, tendrán que contemplar y ponderar la importancia y la incidencia de cada uno de estos niveles.

En la medida que la innovación es un instrumento para la resolución de

problemas educativos, ésta encuentra su fundamento en el estudio de un diagnóstico preliminar que no sólo abarque el radio de acción inmediato de un problema aislado sino la complejidad del proceso educativo en sus distintos niveles de implicación y las incongruencias que se presentan entre éstos.

Toda propuesta de innovación educativa, sea cual fuere el nivel o el plano en el que se circunscriba, requiere considerar, desde su fase inicial de detección de problemas a través de un diagnóstico hasta su seguimiento y evaluación, las posibles contingencias, cambios y modificaciones que se puedan dar en cualquiera de los planos ya enunciados. La presencia de tales contingencias supondrá la realización de ajustes parciales o totales en la propuesta de innovación diseñada o en proceso de elaboración.

Sobre el problema de definir en quién recae la responsabilidad de los proyectos de innovación, en todos y en cada uno de sus momentos, podemos avanzar las siguientes consideraciones:

- La dinámica interna de las instituciones genera inercias y concepciones de tipo endogámico acerca de sus propios problemas.
- La historia de las instituciones, sus cambios estructurales o bien sus mecanismos de equilibrio, definen el grado y la forma de permeabilidad de influencias externas.
- El carácter de las instituciones define su apertura ante los condicionamientos provenientes de otros sectores o de otras instituciones sociales.
- Los vínculos institucionales con el resto de las estructuras de poder definen su disponibilidad al cambio.

El peso de cada una de estas consideraciones determinará qué sector o sectores deberán asumir la responsabilidad de los proyectos de innovación. Es claro que cualquiera que sea la alternativa, la participación de los sectores directamente involucrados en los procesos de innovación es de vital importancia.

Las consideraciones aquí esbozadas representan sólo un punto de partida para replantear el sentido de los procesos de innovación, ya no concebidos como procedimientos técnico-operativos adaptables a todo tipo de circunstancia, sino como una verdadera alternativa para superar los problemas de la educación.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**CLARK, D. y E. Guba.** "An examination of potential change roles in education", en *Rational planning in curriculum and instruction*, Old Sand, Washington, 1967.

**CHIN, R. y K. Benne.** *General strategies for effecting changes in human systems*, 1979.

**EISENSTADT, Samuel.** "Instituciones sociales", en *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1979.

**ESCUADERO, J.M. y Ma. T. González.** *La renovación pedagógica: algunos modelos y el papel del profesor*, Escuela Española, S.A., Madrid, 1984.

**GINER, S.** *Sociología*, Península, Barcelona, 1975.

**HAVELOCK, R. y M. Huberman.** *La innovación y problemas de la educación: teoría y realidad en los países en desarrollo*, UNESCO-OIE, 1977.

**HUBERMAN, Michael.** *Cómo introducir cambios en la educación*, UNESCO-OIE, 1973.

**HURST, P.** *Implementing innovatory projects: a critical review of the literature*, Education and Science Division of British Council, 1978.

**JIMÉNEZ, B.J. y C. Moya.** *Teoría sociológica contemporánea*, Tecnos, Madrid, 1978.

**MARÍN, I.R.** "El impacto de las organizaciones internacionales en la política educativa", en *Condicionamientos sociopolíticos de la educación*, Ed. CRAC, Barcelona, 1985.

**MAYNTZ, René.** *Sociología de la organización*, Alianza Universidad, Madrid, 1977.

**MORRISH, Ivor.** *Cambio e innovación en la enseñanza educativa*, Ed. Anaya, Salamanca, España, 1978.

**MOUZELIS, Nicos.** *Organización y burocracia*, Barcelona, 1975.

**OEI.** *Información general*, Madrid, 1986.

**ROGERS, E.** y Shuemaker. *Communication of the innovations: a case cultural approach*, Free Press, New York, 1971.

**ZALTMAN, G.** *Dinamic educational change: models, strategies and management*, Free Press, New York, 1977.