

ANÁLISIS DEL PROCESO Y LOS RESULTADOS DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA ENCICLOMEDIA EN TABASCO

Verónica García

Currículo: doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, con maestría en Comunicación por la Universidad Iberoamericana, plantel Santa Fe. Es profesora investigadora de la División Académica de Educación y Artes, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Resumen

Este estudio de caso sobre el programa Enciclomedia en Tabasco aborda las variables que incidieron en el proceso de operación y sus resultados, con base en el “Modelo de comunicaciones para la implementación de una política pública”, de Goggin *et al.* (1990). La recopilación de información se realizó en cuatro escuelas primarias de tres municipios diferentes y se utilizó una metodología de tipo cualitativo-comparativo. Entre los hallazgos significativos se encuentran la identificación de los elementos de comunicación, organización y ecológicos que más influyeron en el proceso y los resultados.

Abstract

This case study focuses on the variables that influenced the implementation process of the Enciclomedia program in Tabasco and its results. The design for this case study is based on the Communications Model of Intergovernmental Policy Implementation, by Goggin *et al.* (1990). Data was compiled from four elementary schools in three different municipalities. A qualitative methodology was used to compare the results. Among the most significant findings were the identification of key elements (communication, organization, and ecology) that had a major influence on the process and the results.

ANTECEDENTES

Las bases institucionales para la operación del programa Enciclomedia en las escuelas primarias se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo (PNE) 2001-2006, en el cual se subraya la necesidad de abrir un debate que permita orientar las potencialidades de las nuevas tecnologías en beneficio de la educación y el desarrollo nacional. La Ley de Ciencia y Tecnología, publicada el 5 de junio de 2002, señala que el gobierno federal debe promover el diseño y la aplicación de métodos y programas para la enseñanza y el fomento de la ciencia y la tecnología en todos los niveles de la educación, en particular para la educación básica.

Con base en esta plataforma, el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa desarrolla Enciclomedia, programa diseñado especialmente para el quinto y sexto grados de primaria. Comenzó como un programa piloto en cinco escuelas del Distrito Federal en marzo de 2003. Luego, se aplicó en etapas, en las cuales se fueron abarcando todas las escuelas del país hasta 2006. Este programa significó para el gobierno la oportunidad de que millones de estudiantes de primaria tuvieran igual acceso a la tecnología y pudieran utilizarla en su provecho académico desde el nivel básico; de ahí la idea democratizadora y de equidad que permea su fundamento.

Para la operación de Enciclomedia, el gobierno federal provee a los estados de los recursos financieros y de información, y coordina la instalación de los equipos técnicos necesarios. Existen lineamientos generales contenidos en documentos oficiales que la Federación pone a disposición de las entidades; sin embargo, los estados se encargan de desarrollar el programa de acuerdo con su propia estructura organizativa y con su personal. En Tabasco, Enciclomedia inició en las escuelas de cinco municipios (Balcán, Cárdenas, Centro, Comalcalco y Nacajuca) a mitad del ciclo escolar 2003-2004. En la primera etapa del proyecto, fueron equipadas 337 aulas de 96 planteles de manera simultánea, y en 2006, 2 913 aulas, que corresponden a más de noventa por ciento del total.¹ Antes de la instalación del programa, se firmó el convenio de compromiso entre ambas autoridades (federal y estatal) para realizar las acciones entre los gobiernos a fin de establecer la plataforma básica² de arranque.

La Secretaría de Educación Básica de Tabasco organizó un equipo encargado de los aspectos pedagógico, técnico y de supervisión del programa. Para ello, designó tres dependencias (Dirección de Superación Académica [DSATAB], Dirección de Educación Primaria General e Indígena [DEPGEITAB] y Coordinación de Educación a Distancia [CITETAB]) para que estuvieran al frente de la capacitación, la logística y la asesoría técnica, respectivamente; se trataba de que dieran apoyo y acompañamiento a los centros educativos involucrados en la primera etapa.

El presente estudio se centró en la identificación de los elementos que incidían en el proceso de operación de Enciclomedia en las agencias locales del estado de Tabasco (escuelas) y sus resultados. Las dimensiones consideradas se relacionaron con la comunicación de la política y las capacidades de organización y ecológicas de cada agencia.

METODOLOGÍA

El diseño de investigación se inspiró en el “Modelo de comunicaciones para la implementación intergubernamental de una política pública”, de Goggin *et al.* (1990), aunque se adaptó al ámbito local. Este modelo considera tres grupos de variables (dependiente, independiente e interviniente). En este estudio, la variable dependiente la integran el *proceso* y los *resultados*; la independiente, la *comunicación de la política*, y la interviniente, dos grupos de variables, una representada por la *capacidad de organización* de las agencias estudiadas y la otra por la *capacidad ecológica* (de acuerdo con su ubicación municipal).

Goggin *et al.* (1990) han discutido que el proceso de implementación y los resultados son variables que no pueden ser equiparadas; para propósitos de análisis, es necesario que el proceso se distinga de los resultados de una política. Asimismo, conciben el “proceso de las decisiones y acciones del Estado, dirigidas a poner en efecto un mandato federal ya decidido” (1990, p. 34) y los resultados como los “cambios en el problema social más grande que el programa desea rectificar” (1990, p. 34). Para fines de este estudio, el primero se entiende como un proceso en el cual los agentes en los niveles operativos se encargan de llevar a la práctica, en un ámbito delimitado, un mandato decidido en los niveles de formulación del gobierno, y los resultados, como

¹ Información contenida en los documentos oficiales facilitados por la Coordinación de Informática y Tecnología Educativa, de la Subsecretaría de Educación Básica del Estado de Tabasco.

² Esta plataforma puede entenderse como la realización de diversas acciones: la firma de convenios; la designación del equipo coordinador de la implementación; la asignación de escuelas de acuerdo con la selección de la Federación; la capacitación por lo menos de los asesores técnicos pedagógicos (ATP), que instruirían a los docentes de las escuelas; y la habilitación de los espacios físicos donde se instalarían los equipos.

las modificaciones en las prácticas de la organización y en el desempeño de los agentes como respuesta a un proceso de implementación. Los agentes los representan los docentes que aplican Enciclomedia en las escuelas y los directores de éstas.

En la variable independiente (comunicación de la política) se agrupan: a) el emisor (percepción de los receptores) y b) el mensaje de la política (contenido y forma). La variable interviniente se divide en el grupo de capacidad de organización: a) estructura organizativa (estilo de operación, capacidad administrativa para dirigir acciones y producir resultados); b) personal (metas apropiadas al mensaje de la política y habilidades del personal para el éxito); y c) recursos financieros, y en el de capacidad ecológica, que se refiere a la solvencia de la institución educativa.

Método de análisis y técnica de recolección de datos

La metodología que se ajustó a las necesidades y objetivos de la investigación fue el estudio de *caso colectivo*, que se centra en un determinado número de casos elegidos de manera conjunta. La selección de unidades diferentes permite un análisis comparativo, dado las formas distintas en que los sujetos interpretan la realidad en cada contexto. La estrategia metodológica se ciñe al sentido más clásico del análisis comparativo propuesto por Stuart Mill denominado método de acuerdo. Partiendo de la idea de Grawitz, de que el método comparativo es el único medio que permite al sociólogo analizar el dato y deducir de éste los elementos constantes, abstractos y generales (Grawitz, 1984, p. 376), se eligió este tipo de análisis para explicar las correlaciones funcionales³ entre las variables expuestas.

La técnica utilizada es la *entrevista estructurada*, que se aplicó a los agentes locales (directores y docentes) que operan el programa; son individuales, estructuradas, dirigidas según su papel dentro de las organizaciones, y enfocadas al conocimiento de acciones y opiniones de los agentes. Diseñamos tres formatos de entrevista: 1) con el director, a quien se le preguntaba sobre el proceso de operación, el programa en sí y el desempeño de los docentes operadores del programa; 2) con los docentes, para conocer su participación en el proceso mismo y 3) su opinión respecto del programa.

La selección de las escuelas se determinó con base en las categorías de la Secretaría de Educación (SEP). Se tomó una de cada tipo: una escuela urbana de turno matutino; una urbana de turno vespertino (que compartía el plantel con la anterior); una rural; y una indígena. Las diferencias entre ellas permitieron comparar e identificar las semejanzas y diferencias en los patrones de operación. La escuela urbana se eligió de manera aleatoria, dado que todas estaban ubicadas en la capital, Villahermosa (se consideró el turno vespertino de ese mismo plantel como otra escuela). La rural se seleccionó conforme a su accesibilidad, ya que se localiza en una villa a 20 km del municipio de Cárdenas, el más cercano a la capital del estado (a 60 km).

En Tabasco sólo existen dos escuelas indígenas; se optó por aquella cuya respuesta era menos favorable de acuerdo con sus resultados, a criterio de los funcionarios de la SEP entrevistados. Este plantel se encuentra en una comunidad chol ubicada en una villa del municipio de Frontera.

³ En este sentido, se hace alusión a este concepto de correlaciones funcionales puesto que el método comparativo intenta buscar las causas de los fenómenos y, en ocasiones, como señala Bastide, éstas tienden a producir los mismos efectos, pero no podemos advertirlos porque en lo real estos factores intervienen en múltiples y diversas síntesis. En este caso, sus formas aparentes revisten aspectos muy particulares para ser identificables, pero cuando la causalidad toma forma de condiciones de aparición de los fenómenos, se trata de correlaciones funcionales (citado por Grawitz 1984, p. 371).

El trabajo de campo se realizó de marzo a julio de 2006. Los entrevistados se dividieron en dos grupos: cuatro directores, uno de cada institución, y nueve profesores, quienes impartían quinto y sexto grados en las cuatro escuelas en esos momentos. Al primer grupo se le aplicó una entrevista y al segundo, dos; en total sumaron 22. Para el análisis, se transcribieron las entrevistas, se hicieron categorías para tipificar el proceso y los resultados de las escuelas, y se analizaron cualitativamente las variables que incidieron.

LOS RESULTADOS

El proceso de implementación en las escuelas se tradujo en el nivel de utilización del programa, a través de tres acciones principales: a) manejo técnico (del equipo), b) frecuencia de utilización y c) compatibilidad con el modelo pedagógico. Los resultados se relacionan con la congruencia entre las modificaciones de las prácticas de los sujetos o la organización, y los lineamientos del programa, observados éstos en tres acciones: a) adopción de una estrategia pedagógica innovadora, b) ambiente interactivo/comunicativo y c) participación de otros actores. Todas las acciones fueron determinadas con base en el análisis de documentos que sustentan el programa. El proceso y los resultados se consideraron satisfactorios si respondían de manera positiva en todas estas acciones, e insatisfactorios si había una pobre participación de los actores. Se establecieron cuatro categorías de acuerdo con el proceso y cuatro según los resultados.

Tabla 1

Tipos de escuela de acuerdo con los procesos y resultados

PROCESO		RESULTADOS	
Mecánico–pedagógica	Buen manejo, frecuencia de uso aceptable y compatibilidad con el modelo pedagógico propuesto (MP).	Proclive al aprendizaje	Adopción de la estrategia innovadora, ambiente interactivo evidente, e involucramiento de actores (director, padres, pares).
Optimizadora	Buen manejo, frecuencia de uso, pero regular compatibilidad con el MP.	Interpersonal	Poca adopción de la estrategia (tecnología), escasa participación de otros actores, pero interactividad en el aula.
Etérea	Mal manejo, poca frecuencia, pero identificación con el MP, aunque más en teoría.	Limitada	Adopción favorable de la tecnología, ambiente propicio para la comunicación, pobre participación de otros actores. Estrategia sólo al interior del aula.
Subutilizadora	Mal manejo, escasa frecuencia y baja identificación con el MP.	Social	Escasa adopción de la tecnología, ambiente interactivo no perceptible y gran participación de otros actores (padres, director).

Fuente: elaborada con información obtenida durante la investigación.

En la tabla 2 se presentan los hallazgos. Se identificaron cuatro patrones compuestos por un conjunto de supuestos, que pueden servir de base o, incluso, ser susceptibles de ser confirmados o refutados en investigaciones posteriores.

Tabla 2

Análisis de las categorías de acuerdo con la combinación de procesos y resultados

<p>1. E. Alborada (urbana matutina) Mecánico pedagógica y proclive al aprendizaje (con proceso y resultados satisfactorios)</p>	<p>2. E. Frontera (indígena) Optimizadora y limitada (con proceso y resultados satisfactorios)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Los conocimientos técnicos previos de los operadores son un elemento clave para un proceso favorecedor. • Entre más información se tenga respecto de un tema, con un personal técnicamente capacitado, más escasa e insuficiente la información que se recibe. • El alto involucramiento del receptor en el mensaje de la política se sobrepone a los escasos conocimientos que tienen los receptores de los emisores. • La capacidad administrativa del director es un factor esencial para motivar la conducta operadora de la organización. • La solvencia económica del municipio impacta positivamente en el proceso de implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> • En un contexto rural, la dimensión individual es el eje que activa el proceso y el logro de los resultados. • La credibilidad en el mensaje de la política y el involucramiento del receptor determinan el proceso y los resultados. • En un contexto rural puede existir una débil estructura organizativa e incapacidad administrativa para coordinar acciones, pero si existe el compromiso del sujeto que ejecuta el programa, el proceso y los resultados se orientan al logro de metas de la política. • La escasa solvencia del municipio y los padres de familia es un obstáculo para la puesta en práctica de una política.
<p>3. E. Independencia (urbana vespertina) Etérea e interpersonal (con proceso y resultados insatisfactorios)</p>	<p>4. E. Progreso (rural) Subutilizadora y social (con proceso y resultados insatisfactorios)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La edad de los sujetos que ejecutan el programa es un factor que puede limitar la asunción de la responsabilidad y el compromiso. • Cuando existe escasa información respecto de la política, cualquier información parece suficiente y clara. • A pesar de existir una estructura y línea de autoridad bien definidas, si la capacidad administrativa para coordinar las acciones es escasa, la participación en el proceso de las unidades encargadas de ejecutar el programa será exigua. • La escasa capacidad ecológica de la agencia constituye un elemento que restringe el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> • En un medio rural la participación de los padres de familia es un elemento impulsor del proceso y coadyuva al logro de resultados. • Un liderazgo administrativo “dejar hacer” provoca un ambiente poco propicio para el desarrollo del programa. • La duplicación de las responsabilidades de los directores/profesores es un elemento que obstaculiza en gran medida el proceso y los resultados. • La capacidad ecológica es clave, pero no determina los resultados si la dimensión individual no es compatible con las metas y aspiraciones de la política.

Fuente: elaborada con información obtenida durante la investigación.

Estos procesos y resultados variaron debido a factores de comunicación, organización y ecológicos. La conjugación de estos elementos facilita el desarrollo de las acciones tendientes a conseguir los propósitos de la política; sin embargo, la ausencia de uno o varios puede limitar el proceso, dependiendo de la organización escolar y, sobre todo, de los sujetos encargados de la operación. Pese a las visibles diferencias, se pueden distinguir algunas constantes (patrones de regularidad) que hay que destacar como facilitadoras o inhibitoras del proceso. A continuación se discuten estos elementos que pueden convertirse en ejes importantes para la operación del programa.

ELEMENTOS RELEVANTES DEL PROCESO

COMUNICACIÓN

Es evidente que en el caso en estudio no existió una estrategia de comunicación articulada que permitiera difundir las bases y los lineamientos del programa y contribuyera a sensibilizar a los operadores de éste. Se descuidó el mensaje mismo de la política a fin de que transmitiera a los involucrados lo que se esperaba de ellos. Los actores conocieron el programa a través de los medios de comunicación y no dentro de su mismo entorno laboral; sólo se les tomó en cuenta para que operaran el equipo y no para renovar el modelo pedagógico. Pérez-Martínez destaca el hecho de acentuar la implicación de los agentes llanos locales en la política: “Los individuos necesitan ser participantes en el proceso de la política, ser tomados en consideración en la identificación de un problema que se abordará” (2005, p. 227), lo cual puede facilitar el proceso con el aumento de la comprensión de la política y la sensación de pertenecer a él.⁴

En el modelo en que se basó esta investigación, la política misma es el mensaje; sin embargo, como tal, tiene que transmitirse por diversos medios para ser conocida y comprendida por los involucrados. Existen atributos que pueden facilitar la aprehensión del mensaje por parte del receptor; las preguntas, en este sentido, se formularon para dilucidar qué elemento de la comunicación de la política fue el que más determinó el proceso de implementación del programa y sus resultados, bajo el supuesto de que el contenido del mensaje es el elemento que más influye en la gestión y las variaciones del proceso y los resultados en las agencias operadoras locales.

En Enciclomedia, los emisores incidieron poco en los receptores, puesto que eran desconocidos y existía una confusión respecto a quiénes participaban en la operación del programa. No existió una estrategia multimedia para que el mensaje de la política se entendiera con facilidad, y la información, sobre todo durante los cursos de capacitación, no fue clara, suficiente ni oportuna a criterio de la mayoría de los receptores, y se ofreció cuando ya se habían asignado las responsabilidades. Los emisores en los cursos no estaban capacitados ni informados de manera que pudieran transmitir puntualmente lo que se buscaba con este programa y, por tanto, los receptores no reprodujeron por completo sus bases y lineamientos.

⁴ Aunque la autora reconoce que involucrar a individuos en el proceso entero de la política requiere un esfuerzo enorme, eso no es garantía de éxito, pero advierte que la implicación de los individuos es necesaria para escuchar sus voces y consolidar la política.

La credibilidad en el mensaje como una solución viable

El contenido del mensaje es el elemento de la comunicación más determinante. Pese a que no se reprodujo el modelo pedagógico tal como se propuso en sus bases, debido a la falta de claridad y suficiencia en el mensaje, los agentes fueron receptivos, y aunque no consideraron que solucionarían los problemas de la educación, sí creyeron que podía mejorar y dinamizar el proceso de aprendizaje. Ello los hizo interesarse, participar y tratar de superar sus limitaciones. Este atributo permeó en la conducta operadora de los receptores para favorecer el proceso, pese a las limitaciones de la información recibida.

CAPACIDAD ORGANIZATIVA

El supuesto del que se partió en este estudio fue que la estructura organizativa representaba el factor más determinante para el establecimiento de patrones coordinados en el proceso de la implementación y sus resultados en las escuelas; sin embargo, se encontró que su influencia fue rebasada por la del personal. El estilo en que se operó el programa no fue un atributo determinante, aunque sí importante. El número de unidades consideradas en el proceso no representa una restricción o un aliciente, siempre y cuando exista *capacidad administrativa para dirigir acciones y producir resultados*, es decir, un liderazgo que facilite (y fomente) el cambio, trátese de una organización simple o compleja.

Dentro del ámbito de la educación, el papel del director es fundamental. No existe un perfil o patrón ideal, sino diferentes personalidades directivas que pueden producir resultados similares. Murillo (2004) señala que, pese a que cada director es diferente, hay un elemento común en los directores que logran el cambio: la preocupación por mejorar el rendimiento de los alumnos y favorecer un buen clima en el plantel. En este estudio se observaron diversos perfiles de directores, cuyo liderazgo fomentó o restringió la asunción del programa entre los profesores. Esta experiencia permite afirmar que los liderazgos autocráticos o *laissez faire* no son favorables en este contexto educativo; en cambio, el democrático puede ser un elemento de oportunidad para coordinar acciones de manera voluntaria, ya que es más fácil dirigir las al logro de las metas.

Camarillo (2006), en su análisis sobre el proyecto de Gestión en Escuelas Primarias, reconoce el papel del director como un factor determinante para el éxito o fracaso del proyecto escolar; su estudio revela que las escuelas con mayor éxito fueron las que contaron con un líder que supo conducir. Este autor pondera el papel de los supervisores y su intervención, que en esta política se limita a una verificación administrativa. Con Enciclomedia sucede lo mismo, el supervisor es un personaje casi ausente en el discurso de los operadores. Por los resultados de este estudio y otras investigaciones que destacan el papel del director en los procesos de implementación, los mecanismos para la asignación de puestos directivos deberían basarse en competencias, y no en otro tipo de políticas (carrera magisterial, sindicato, antigüedad, influencia, entre otras).

PERSONAL

Representa la dimensión individual y la más determinante en el rumbo que toma el proceso. Los estudios prueban que el desarrollo profesional y la estabilidad del profesorado son básicos en un proceso de cambio (Murillo, 2004). En los casos estudiados, el personal ha definido en mayor proporción el derrotero que

toma la aplicación de Enciclomedia, sea éste bueno o malo. En las agencias con resultados favorables, el personal está capacitado y tiene estabilidad laboral; en cambio, cuando hay inestabilidad y formación deficiente los resultados son poco alentadores. Si se descuida el elemento de la capacidad organizativa, porque se cree que la respuesta al mensaje de una política será uniforme en los sujetos, se corre el riesgo de tener variaciones muy marcadas entre las agencias. Un personal capacitado y comprometido es capaz de superar las deficiencias del entorno; un personal desinformado y desmotivado, frena el éxito del proceso.

Pérez-Martínez (2005) señala que se requiere explorar y entender cómo las capacidades de los individuos se relacionan con la política, y la interacción que tienen éstos con su operación, lo cual exige un acercamiento abierto y cualitativo. Advierte que aunque esta oferta es compleja, ignorarla podría significar perder la oportunidad de entender el proceso de implementación de políticas como el programa Escuelas de Calidad (PEC) o Enciclomedia. Las evidencias recabadas en este estudio refrendan esta propuesta: las motivaciones de los individuos difieren en los distintos casos, y son determinantes para desarrollar una política y garantizar un proceso favorable y resultados satisfactorios, lo cual, aunque no es seguro de éxito, puede tener un impacto positivo.

CAPACIDAD ECOLÓGICA

Esta dimensión es de gran trascendencia, ya que influye positiva o negativamente en los resultados. En todas las unidades analizadas se advirtió el impacto que tiene la capacidad ecológica en la operación: un entorno solvente contribuye al logro de los objetivos y uno cuyos recursos son escasos, los restringe de manera indistinta. Por esta razón, sería oportuno que se crearan medidas compensatorias al momento de aplicar una política nacional, para tratar de ser más equitativos en la provisión de los recursos si se desea obtener resultados lo más homogéneos posibles.

Camarillo considera que “el principal factor que influye para que una escuela de-see (o no) participar (en un proyecto) es el humano. Visto desde la perspectiva de la buena o mala voluntad que se tenga para interpretar los objetivos e intenciones del proyecto” (2006, p. 102). Por su parte, Murillo (2004) afirma que, a pesar de los contextos a veces poco propicios, las condiciones sociales adversas, el escaso apoyo o incentivos de las administraciones, y las dificultades externas e internas, muchas escuelas han sido capaces de convertir en realidad la visión de futuro que les impulsa a iniciar un proceso de mejora; esto sólo puede ser explicado a través del factor humano, en el cual deberían centrar sus esfuerzos los diseñadores de políticas y los tomadores de decisiones en el ámbito educativo.

CONCLUSIONES

Es lógico pensar que cualquier política educativa busca el cambio positivo de las prácticas dentro de las organizaciones escolares y, por ende, el mejoramiento del sistema y la educación en general. Pese a las buenas intenciones que puedan tener los diseñadores de una política, el camino que recorre ésta, desde que se formula hasta que se pone en práctica, es largo y a veces accidentado, y termina sufriendo modificaciones que no son acordes con las aspiraciones de sus impulsores.⁵

⁵ Cohen y Franco (2005) señalan que es en lo social donde abundan las buenas intenciones y los resultados suelen ser escasos, debido principalmente a que no se tienen claros los objetivos, a que se confunde los medios con los fines y se cree que el aumento del gasto corriente es el más importante prerrequisito para el éxito.

Aunado a esto, en nuestro país, la premura de las autoridades por obtener resultados tangibles antes que terminen las administraciones, las lleva a diseñar políticas y programas de manera acelerada y vertical, sin mediar estrategias que sensibilicen y participen a los individuos que van a encargarse de dar forma a esos lineamientos a través de sus acciones. Zepeleta entiende esta urgencia como “la expresión de una dinámica política (en el ámbito del Estado) acelerada por lógicas económicas” (2004, p. 416) que impide consolidar los componentes de una política pública; además, la determinación rígida de plazos o etapas en aras de evaluar o medir resultados, no permite que se atiendan aspectos valiosos como los tiempos escolares y el sujeto mismo que va a concretar esas aspiraciones de la política educativa nacional.

Los tomadores de decisiones deben tener en cuenta que “desde que una innovación (como Enciclomedia) es formulada hasta que llega a las escuelas, su circulación por distintos sectores y actores del sistema, inevitablemente la transforma” (Zepeleta, 2004, p.407) como el típico juego del teléfono descompuesto; la puesta en marcha “en cascada”, como usualmente sucede con las políticas, representa un riesgo de consecuencias indeseables que, sin embargo, se sigue efectuando.⁶

Zepeleta advierte que “si hasta ese momento el objeto de innovación educativa tuvo una existencia teórica en el discurso de especialistas y técnicos, en la escuela los maestros son quienes asumen –o se supone que deben asumir– su proyección práctica” (2004, p. 407); para ello, comprometen todo su marco referencial y contextual, y de esta manera inician la construcción de los cambios que mejoran su trabajo, fin al que aspira cualquier reforma educativa. Sin embargo, entre el diseño de los lineamientos de un programa (que pueden ser muy bien pensados) en los altos niveles de autoridad, y la asunción de éstos por parte de las bases, puede existir un sinnúmero de elementos que, intencionalmente o no, los distorsionan.

Cuando se pone en marcha una política es necesario el acompañamiento de un plan para comunicarla. En el ámbito de la educación, señala Zepeleta (2004), operar un proceso de cambio o innovación en el espacio escolar conduce (además de otras acciones) a acentuar la transmisión a los maestros de su validez teórica y de los procedimientos aconsejables, en un plan que anticipa momentos de iniciación, puesta en práctica y adopción. El mensaje de la política debe, entonces, formularse de manera que persuada a los maestros de la importancia que tiene: 1) ese cambio para el mejoramiento escolar; 2) la trascendencia de su participación en el proyecto; y 3) el beneficio particular para el docente. La presencia de la comunicación de la política puede ser la diferencia entre el éxito o fracaso en la adopción del cambio.

De este estudio se puede inferir que no basta con las buenas intenciones de una política, aunque sí es importante que los operadores de base se sientan identificados con ella; eso allana el camino. Existen variables que pueden afectar el proceso y distorsionar los objetivos de la política si no se toman en consideración al momento de ponerla en práctica. Las dimensiones involucradas en toda acción humana son, naturalmente, la individual y la social. En el caso analizado, elementos de tipo individual determinaron los resultados de un proceso favorable o satisfactorio, ya que se observó descuido en el orden organizativo y carencia en el contextual, lo cual podría actuar en detrimento de estos resultados. No siempre es así cuando se está frente a un sujeto comprometido e identificado con un propósito; no obstante, la confluencia positiva de estas dimensiones trae resultados óptimos.

⁶ Guadalupe Pérez, en su estudio sobre el PEC, y José G. Camarillo, en su estudio sobre el programa de Gestión Escolar, hacen alusión a esta práctica y sus consecuencias negativas en el desarrollo de los programas.

Este programa es un proyecto nacional que, a nuestro criterio, incide de manera favorable y, otras veces, desfavorable en las políticas del Estado dirigidas a la educación básica. Sin embargo, en el ámbito de la educación, Ornelas advierte que

exigir al maestro que sea únicamente el ejecutor, de designios ajenos, conduciría al fracaso como lo demuestran muchos intentos fallidos de reforma. Contando con maestros convencidos de su parte, muchos proyectos pueden avanzar. Sin los maestros o contra ellos, los propósitos de reformar están condenados al fracaso o, peor aún, a la indiferencia (1999, p. 33).

Para implantar un modelo educativo innovador, que no se reduzca al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), sino que promueva cambios reales en la práctica profesional de los docentes, se requiere que éstos “lo adopten y se apropien del mismo al convencerse de las bondades que la herramienta les proporciona” (*Libro blanco de Enciclomedia*, p. 3). Para esto se creó una estrategia de formación continua de los maestros en la enseñanza asistida por Enciclomedia. Sin embargo, no dio los resultados que se esperaban debido a que, en las evaluaciones sobre el programa (Holland y Honan, 2006), se observó la necesidad de una capacitación mucho más intensa, puesto que los profesores carecían de los conocimientos más elementales sobre el manejo de equipo de cómputo. Pese al fracaso de esta estrategia, se lograron avances fundamentales en el magisterio:

1. Los profesores pudieron darse cuenta de la necesidad de obtener conocimientos en informática, para actualizarse y transmitir esta necesidad a los estudiantes.
2. Descubrieron o confirmaron que la tecnología es un poderoso instrumento que puede facilitar su desempeño profesional y personal.
3. Sintieron que eran objeto de atención por parte del Sistema de Educación Media (SEM) al ofrecerles esta herramienta tan costosa, lo que los hizo involucrarse.

Lo anterior provocó una amplia aceptación de este programa entre los profesores (Holland y Honan, 2006), aunque también hubo resistencias. Pese a todo, Enciclomedia ha representado, para los docentes en el nivel básico, una oportunidad de revalorar su práctica educativa; aunque el modelo pedagógico no sea aplicado tal como fue pensado por sus creadores, en muchos casos ha comenzado a transformar las prácticas en el aula. El maestro ha descubierto nuevas fuentes de provisión de información y nuevas formas de conseguir la atención y participación del estudiante, así como el uso de una herramienta que es de gran utilidad para su propia formación profesional,⁷ lo cual puede ser el inicio de la anhelada “alfabetización tecnológica”. Aunque de manera forzosa, el docente se actualiza, ya que es “uno de los componentes para la implantación del programa Formación Docente y Apoyo Pedagógico” (*Libro blanco de Enciclomedia*, p. 21). Desgraciadamente, ésta no es una situación generalizada; también existen problemas de motivación entre los profesores que carecen de conocimiento y muestran resistencia para incorporarse al programa.

⁷ Holland y Honan (2006) señalan que el desempeño de los docentes debe documentarse, a fin de proporcionar pruebas de cambios en la práctica, mediante una estrategia integral para la sistemática recolección de datos.

Una de las estrategias que proponen los evaluadores del programa es la evaluación continua en el magisterio y la transmisión de experiencias por parte de los que ya operaron el programa (Holland y Honan, 2006), además de una intensa capacitación. El problema es que los programas diseñados para abatir el rezago e impulsar la calidad “compiten por los fondos siempre escasos con otros segmentos del sistema” (Ornelas, 1999, p. 209); la inversión que demanda el SEM para elevar la calidad y, en especial, el programa Enciclomedia que requiere mantenimiento, actualización y, sobre todo, capacitación del magisterio, no representa un proyecto fácil de sostener en un tiempo prolongado, que es el que se necesita para probar que es capaz de incidir de modo significativo en la calidad.

El currículo, por otra parte, también resulta un problema: si se tienen contenidos anquilosados o irrelevantes, que no sirven sino para aprobar los exámenes, pasar a otro ciclo u obtener un diploma (Ornelas, 1999), el uso de la tecnología resulta por demás una solución cosmética. La aportación de Enciclomedia, en este sentido, ha sido ofrecer fuentes actualizadas de información que pueden despertar la curiosidad de alumnos y maestros para diversificar, orientar o enriquecer los contenidos del currículo formal e, incluso, cuestionarlos. La contraparte es que los libros que se “enciclomedian” son los mismos que proporciona la SEP, por lo que la reproducción de los contenidos básicos es invariable.

Cuando la calidad de la educación depende tanto de los planes y programas diseñados por una clase política que no atiende las necesidades de los propios educandos, el resultado es un programa que puede tener muchas características atractivas, como dinamizar el proceso de enseñanza en el aula, pero que sigue reproduciendo las deficiencias de los contenidos, lo cual minimiza sus posibles aportaciones.

Martínez Rizo (2003) presenta un recuento de las investigaciones realizadas en torno a los factores de aprovechamiento escolar, y en él destaca que la relación más directa y estrecha es la que se da entre el aprendizaje o rendimiento escolar de un alumno y sus prácticas antecedentes inmediatas; si el alumno realiza prácticas que promueven su aprendizaje, que contribuyen a reforzar el trabajo de la escuela, tendrá un avance significativamente mayor al niño que no lo hace. Invertir en tecnología en el aula resulta inútil si el *habitus* de los alumnos es deplorable. Habría que poner atención para descubrir si acaso la nueva práctica pedagógica mediada por tecnología puede inducir a un cambio de *habitus*; ello sería provechoso para motivar la aptitud científica del estudiante y mejorar su aprendizaje, aunque no esté centrado precisamente en el currículo.

El problema es complejo y tiene otras aristas que no fueron abordadas en este artículo y que se relacionan con problemas administrativos y financieros. De cualquier manera, el caso presentado evidencia un aspecto que ha sido descuidado por las autoridades al momento de diseñar una política de manera estandarizada en el SEM de nivel básico: la importancia de inducir la apropiación de un proyecto por parte de los operadores. Se toman las decisiones en los niveles federales, pero dentro de un mismo contexto podemos tener resultados diferentes. De ahí la necesidad de acompañar estas iniciativas con políticas compensatorias que puedan asegurar resultados equitativos, si queremos las tan anheladas calidad y equidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, S., M. A. Rodríguez y M. Laya (2005) *Plataforma educativa 2006*. Cuaderno de trabajo, educación básica, Observador Ciudadano de la Educación.
- Arnaut, A. (1999) "La Federalización y el SNTE", en M. C. Pardo (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México.
- Barret, S. (2005) "Implementation studies, time for a revival? Personal reflection on 20 years of implementation studies", *Public Administration and International Quarterly*, núm. 20, vol. 82.
- Berman, P. (2003) "El estudio de la macro y la microimplementación", en Luis Aguilar Villanueva (coord.). *La implementación de las políticas*. Porrúa.
- Ball Stephen, J. (2008) *La micropolítica de la escuela*. Ediciones Paidós/MEC.
- Bolívar, A. (s.f.) "Liderazgo, mejora y centros educativos", en A. Medina (coord.). *El liderazgo en educación*. Madrid: UNED, pp. 25-46.
- Camarillo, J. G. (2006) "Factores de éxito o fracaso en la implementación del proyecto, la gestión en la escuela primaria", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, núm. 3, vol. 4, pp. 84-107.
- Cohen y Franco (2005) *Gestión social*. Cepal/Siglo XXI Editores.
- Equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional*. Colección editorial del gobierno del cambio. Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Ezpeleta, J. (2004) "Innovaciones educativas, reflexiones de los contextos en su implementación", *Revista de Investigación Educativa COMIE*, abril-junio, vol. 9, núm. 21, pp. 403-424.
- Goggin, M., L. Bowman y L. O'Toole (1990) *Implementation Theory and Practice toward a Third Generation*. Scott Foresman and Co.
- Gómez-Morín Fuentes, L. (s.f.) "La nueva escuela mexicana, estrategias de innovación y cambio en la política educativa", *Gaceta de Política Educativa*, núm. 0, año 1.
- (2006) "Fortalecer nuestra escuela pública", en Silvia Cherem (comp.). *Examen final, la educación en México*. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, pp. 107-114.
- Gravitz, M. (1984) *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. Editorial Hispano Europea.
- Guevara Niebla, G. (comp.) (1997) *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2006) "Democratizar la educación", en Silvia Cherem (comp.). *Examen final, la educación en México*. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, pp. 219-224.
- Hernández Luviano, G. (2003) *Enciclomedia*. Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa.
- Hill, M. y P. Hupe (2002) *Implementing Public Policy*. Sage Publications.
- Holland, I. y J. P. Honan (2006) "Informe de Evaluación de Enciclomedia", en *Aprender más y mejor*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera Parada, E. (2004) *Introducción a las políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Latapí Sarré, Pablo (2004) *La SEP por dentro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (2003) "Los usos del análisis de políticas", en L. Aguilar. *La hechura de las políticas*, tomo II. Editorial Paidós.
- (2001) "Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones", en *Nuevo manual de políticas públicas*. Wooding R. Edit. Istmo.
- Martínez Rizo, F. (2003) *Calidad y equidad en la educación*. Editorial Santillana.

- _____(2006) "Calidad en vías de desarrollo", en Silvia Cherem (comp.). *Examen final, la educación en México*. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, pp. 67-80.
- Mazmanian, D. A. y P. A. Sabatier (2003) "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en L. Aguilar Villanueva (coord.) *La implementación de las políticas*. Editorial Porrúa.
- Moctezuma Barragán, E. (1992) "El recorrido de la educación pública en México", en *Resumen de una visión de la modernización en México*, tomo II. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz Izquierdo, C. (1979) *El problema de la educación en México, ¿laberinto sin salida?* Centro de Estudios Educativos.
- Murillo Torrecilla, J. (2004) "Un marco comprensivo de mejora de la eficacia escolar", *Revista de Investigación Educativa* COMIE, abril-junio, núm. 21, vol. 9, pp. 319-359.
- O'Toole, L. Jr. (2005) "The theory-practice issue in policy implementation research", *Administration and International Quarterly*, núm. 20, vol. 82.
- Observador Ciudadano de la Educación (2005) "Enciclomedia, debate educativo 17", *Diario Monitor*, jueves 8 de diciembre.
- Ornelas, C. (1995) *El sistema educativo mexicano, la transición de fin de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Martínez, G. (2005) "A Case Study of an Intergovernmental Educational Policy in Mexico: Programa Escuelas de Calidad". Tesis para obtener el grado de doctor en Filosofía, Departamento de Políticas, Universidad de York.
- Ragin, Ch. C. (1987) *The Comparative Method*. University of California Press.
- Reimers, F. (coord.) (2006) *Aprender más y mejor, políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rangel Sostman, R. (2006) "Cambio de modelo", en Silvia Cherem (comp.). *Examen final, la educación en México*. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, pp. 55-66.
- Rubio, L. (2006) "El reto de la educación", en Silvia Cherem (comp.). *Examen final, la educación en México*. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, pp. 9-52.
- Sánchez Rosete, L. "Enciclomedia visto por los maestros", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-marzo, núm. 28, vol. 1.
- Schmelkes, S. (1998) "La educación básica", en P. Latapí (coord.). *Un siglo de educación en México*, tomo II. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stake, R. E. (1999) *Investigación con estudio de casos*. Editorial Morata.
- Stoll, L. y D. Fink (1999) *Para cambiar nuestras escuelas*. Editorial Octaedro.
- Van Meter, D. S. y C. E. Van Horn (2003) "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en L. Aguilar Villanueva (coord.) *La implementación de las políticas*. Editorial Porrúa.
- Zorrilla, F. M. y L. L. Villa (2003) *Políticas educativas en la educación básica*. COMIE.

DOCUMENTOS EN LÍNEA

“La calidad de la educación básica, ayer, hoy y mañana, informe ejecutivo 2006: INEE”, consultado el 3 de mayo de 2007 en http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos_pdf/Publicaciones/Informe2006/4oinfresejecutivo.pdf

“Calidad en la educación básica 2006”, Instituto de Evaluación de la Educación, consultado el 10 de junio de 2007 en <http://www.inee.edu.mx/>

DOCUMENTOS OFICIALES

Documento base, Programa Enciclomedia, segunda carpeta, septiembre de 2004, estado de Tabasco

Documento base de Enciclomedia

Libro blanco de Enciclomedia

Programa Nacional de Educación 2001-2006

Programa para la Modernización Educativa 1989-1994

Estrategia de Capacitación para las Entidades Federativas, Subsecretaría de Educación Básica, Coordinación General de Actualización y Capacitación de Maestros en Servicio, Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa, marzo de 2004

Calidad de la Educación Básica en México, resumen ejecutivo, INEE 2004, ISBN 968- 5924-04 –X

Documentos oficiales facilitados por la Coordinación de Informática y Tecnología Educativa, de la Subsecretaría de Educación Básica del Estado de Tabasco