

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ENCICLOMEDIA EN TABASCO.

VERÓNICA GARCÍA MARTÍNEZ

El perfilamiento de la política educativa nacional en el sistema básico, ha tenido como eje principal el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en 1992 como respuesta a la necesidad de modernización y cambio que se exigía desde entonces. Las políticas modernizadoras derivadas del ANMEB abarcaban entre otras el “énfasis en los valores de la llamada *sociedad del conocimiento*” (Latapí 3004:51), Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, se advierte un énfasis más claro de la importancia que se confiere a la *sociedad del conocimiento*, pues se dedica a este tema un apartado dentro del PNE (p.35) en el que se subraya la necesidad de abrir un debate “que permite orientar las potencialidades de las nuevas tecnologías en beneficio de la educación y el desarrollo nacional” (p.36),

Este y otros lineamientos institucionales sentaron las bases, para que se implementara Enciclomedia en las escuelas primarias, el cual fue desarrollado en sus aspectos pedagógico e instrumental por el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (2000) y significaba la oportunidad de que los millones de estudiantes de primaria tuvieran igual acceso a la tecnología, y pudieran utilizarla en su provecho académico. En el modelo institucional denominado Nueva Escuela Mexicana, Enciclomedia ocupa un espacio importante fortaleciendo las bases de la política nacional principalmente de dos maneras:*Primero*. Al colocar a la escuela como centro del sistema educativo. *Segundo*. Fomenta el federalismo. La aspiración es que todas estas políticas y programas que operan en el sistema educativo nacional en su conjunto, hagan posible la concreción de esta “comunidad educativa” (NEM) que dispare los mecanismos facilitadores para el mejoramiento de la calidad en la educación.

Nuestro propósito en primer término, fue explorar la implementación del programa Enciclomedia entre las agencias locales del estado de Tabasco, con el objeto de identificar variaciones del *proceso* y los *resultados* en la implementación de este programa, y explicarlas en función de los

elementos de la comunicación de la política, y de las dimensiones organizacional y ecológica de cada una de estas agencias, derivado de la hipótesis de investigación que sostiene que debido al apremio en que se instrumenta el programa Enciclomedia en la presente administración, lo más factible es que no se haya cuidado el aspecto comunicacional, y deben existir factores de esta clase, pero también de tipo organizacional y ecológico, que pueden estar impidiendo la creación de patrones coordinados que den sentido a la implementación de esta política.

Para fines del presente estudio la implementación se define como el *proceso a través del cual, los agentes en los niveles operativos, a través de una serie de acciones, se encargan de llevar a la práctica, en un ámbito delimitado, un mandato decidido en los niveles de formulación del gobierno*; los resultados se definen como *las modificaciones en las prácticas de la organización, y en el desempeño de los agentes como respuesta a un proceso de implementación*. Para fines operativos, el **proceso de implementación** se tradujo en el *nivel de utilización del programa*, el cual se observa a través de tres acciones principales: a) manejo técnico, 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 y/o la organización, y los lineamientos del programa* a través de tres acciones: a) adopción de una estrategia pedagógica innovadora, b) ambiente interactivo/comunicativo c) participación de otros actores. Las agencias implementadoras son las escuelas donde opera el programa; los agentes los representan los directores y los docentes que implementan Enciclomedia.

El estudio empírico se llevó a cabo en cuatro categorías de organizaciones educativas ubicadas en diferentes municipios del estado de Tabasco: una escuela de turno matutino, una de turno vespertino, una indígena y una rural, en las que se observaron diferentes procesos y resultados, de acuerdo a la incidencia de las variables, aunque se evidenciaron algunas regularidades que nos permitieron elaborar algunos supuestos que presentamos más adelante. Existió un solo diseño de implementación, que incluyó, por lo menos en teoría, una estrategia de capacitación y otra de comunicación y que los estados aplicaron siempre coordinados por la federación. A pesar de ser un procedimiento estándar, las agencias variaron mucho en sus procesos y resultados, los cuales conforman la variable dependiente del diseño de investigación. Estas variaciones nos permitieron

identificar cuatro tipos distintos de organización implementadora, las cuales se describen a continuación.

1. *Mecánico pedagógica y proclive al aprendizaje.* En esta organización (urbana) las implementadoras adquirieron habilidades para operar el equipo debido a la permanencia que tienen en el programa, el tiempo dedicado a la capacitación y operación de éste permite que los sujetos cultiven o incrementen competencias, en cambio, la movilidad entorpece la instrumentación. Las docentes realizan trabajo colectivo y el intercambio de información y experiencias enriquece el concepto del modelo pedagógico que se pretende reproducir, el único rasgo en contra es la frecuencia de uso, ya que al compartir el equipo con el turno vespertino las contingencias que se presentan impiden su uso regular. Las implementadoras comparten un buen concepto del programa y muestran una conducta implementadora proclive a conocer más a fondo el proyecto y a trabajar en aras de mejorarlo; trabajan para establecer un ambiente interactivo y no solo permiten sino tratan de incentivar la participación de otros actores.
2. *Etérea e interpersonal.* Esta es la organización que comparte el edificio con la anterior, es del turno vespertino, y aunque se ubican en el mismo espacio no comparten los mismos problemas, en este turno, las condiciones socioeconómicas de los padres de familia hacen la diferencia. Las implementadoras tienen más de treinta años de servicio, apenas fueron asignadas al programa debido a que la política del director es cambiar a los responsables en cada ciclo escolar; por lo mismo no cuentan con las competencias suficientes que le permitan manejar la tecnología y aplicar el modelo pedagógico, por lo que se presentan continuamente averías en el equipo; las implementadoras parecen creer que sólo la voluntad y buena disposición pueden lograr el éxito. El rasgo a favor es la coincidencia entre la concepción de las docentes y los propósitos del modelo pedagógico, además del fomento de la interacción con la tecnología entre los estudiantes, sin embargo no se consigue adaptar la estrategia pedagógica con los lineamientos del modelo ni la participación de otros actores al proyecto.

3. *Optimizadora y limitada.* Esta es una organización indígena que tiene muchas condiciones en contra, sin embargo, las competencias que ha adquirido el sujeto implementador, el compromiso con su trabajo y su disponibilidad sortean las dificultades para presentar un proceso favorable, cuya frecuencia de uso es regular y cuya compatibilidad con el modelo pedagógico propuesto es aceptable. En sus resultados es limitada, porque, pese a que la adopción de la estrategia pedagógica es coincidente con los lineamientos institucionales y la creación de un ambiente interactivo es patente, no existe una participación de otros actores que permita la evolución y fortalecimiento de la estrategia de aprendizaje que se esperaría con el programa. Las condiciones organizacionales y ecológicas lo obstaculizan.

4. *Subutilizadora y social.* La última categoría se refiere a una escuela rural, las implementadoras son jóvenes y recién incorporadas a la organización, esto más que a favor es un elemento en contra, ya que su permanencia en el programa solo es eventual; como ellas mismas lo admiten, aceptaron la responsabilidad para tener el centro de trabajo más cerca de su lugar de residencia, no recibieron la capacitación que les permitiera adquirir habilidades y sus metas no son compatibles con las del programa; utilizan el programa con cierta frecuencia inducidas por los padres de familia, pero el temor a quedar en evidencia les impide arriesgar y utilizar más los recursos que éste ofrece. Lo positivo que se generó en este caso es un ambiente más participativo por parte de los alumnos y la participación social de los padres.

De estos cuatro tipos, podríamos decir que dos favorecen el proceso y los resultados y dos los limitan. El modelo en el que se inspira nuestro diseño de investigación comprende dos conjuntos de variables: la independiente que es el mensaje de la política, y las intervinientes, que son las capacidades organizacional y ecológica. Del análisis de estos conjuntos en nuestro caso, se pudieron advertir aquellas que de alguna manera o en cierta proporción fueron más determinantes para facilitar el proceso y los resultados, lo cual presentamos a continuación.

Comunicación

De acuerdo al modelo en que se inspiró nuestra investigación, la política misma es el mensaje; sin embargo, tiene que transmitirse por diversos medios para ser conocida y comprendida por los implicados; en el caso de Enciclomedia, los *emisores* escasamente incidieron en el ánimo de los receptores, puesto que o eran desconocidos o existía una confusión respecto a quiénes participaban en la implementación del programa. Los emisores en los cursos de capacitación no estaban ni capacitados ni informados de manera que pudieran transmitir claramente lo que se busca con este programa, y por tanto los receptores no reproducen cabalmente sus bases y lineamientos. De este modo podemos inferir que los emisores no constituyen un estímulo en el proceso, y que la *forma* del mensaje es un atributo que apenas destaca en la comunicación debido al involucramiento del receptor.

La credibilidad en el mensaje como una solución viable. Este es el atributo del *contenido* del mensaje de la política que parece ser el elemento de la comunicación más determinante. Pese a que no se reproduce el modelo pedagógico tal como se propone en sus bases debido a la falta de claridad y suficiencia en el mensaje, los agentes son receptivos a la implementación de este tipo de programas, aunque no consideran que solucionará los problemas de la educación, sí creen que pueda mejorar y dinamizar el proceso de aprendizaje, lo que los hace interesarse e implicarse, y tratar de superar sus limitaciones. Este atributo permeó en la conducta implementadora de los receptores para favorecer el proceso, pese a las limitaciones de la información recibida.

Capacidad organizacional

La capacidad organizacional (CO) es una dimensión clave en el proceso de implementación; la influencia que ejerce en la conducta implementadora de las agencias a través de sus elementos es evidente. De la *estructura organizacional* como uno de los variables de este conjunto, se observó que el tamaño de la organización, sea grande o pequeña, no incide significativamente en el proceso y los resultados; el número de unidades implicadas en el proceso no representa una restricción o un aliciente, en cambio lo que sí es un factor importante es la *capacidad administrativa para coordinar acciones*; el director es un elemento que trasciende con su

desempeño; se encontraron liderazgos democráticos, autocráticos y laissez faire, y los tres tipos fueron un factor influyente en la implementación: 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 será más fácil dirigirlas al logro de metas.

Personal. Este es el segundo conjunto de variables de la CO, representa la dimensión individual y más determinante en el rumbo que tomó el proceso; sus dos elementos son las *habilidades, competencias y las metas del personal acordes con la política*. Cuando un sujeto posee las habilidades que se requieren para operacionalizar una medida formalmente instituida, y además está convencido de los beneficios que le aportará ésta, es muy factible que su conducta implementadora se dirija a llevarla a la práctica de la mejor manera, aunque no esté rodeado de las condiciones idóneas para hacerlo. El personal es quien ha definido en mayor proporción el derrotero que toma la implementación, sea bueno o malo. Cuando se descuida este elemento de la capacidad organizacional, 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.

Capacidad ecológica

Esta dimensión es de gran trascendencia en la implementación, influye positiva o negativamente en los resultados según sea el caso. En todas las unidades analizadas se advierte el impacto que tiene la capacidad ecológica en el proceso; un entorno solvente contribuye al logro de los objetivos, y otro cuyos recursos son escasos, lo restringe. 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 que promuevan la equidad.

Factores estructurales limitantes

- La escasez de información en toda la estructura,
- La movilidad en el ámbito rural,
- La dirección por comisión,
- La asignación de responsabilidades sin diagnóstico de capacidades,
- La escasa participación de otros actores.

Supuestos, que pueden servir de base, o incluso ser susceptibles a ser confirmados o refutados en investigaciones posteriores.

<p>Modelo 1 E. urbana matutina, con proceso y resultados satisfactorios</p>	<p>Modelo 2 E. Indígena con proceso y resultados satisfactorios</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Entre más información se tenga respecto de un tema, en un personal técnicamente capacitado, se considera que la información que se recibe es escasa e insuficiente • El alto involucramiento del receptor en el mensaje de la política se sobrepone al escaso conocimientos que tienen los receptores de los emisores • La capacidad administrativa del director es un factor clave para motivar la conducta implementadora 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 la clave para activar el proceso y el logro de resultados de la implementación • La credibilidad en el mensaje de la política, y el involucramiento del receptor, determina el proceso y los resultados • En un contexto rural, puede existir una débil estructura organizacional e incapacidad administrativa para coordinar acciones, pero si existe el compromiso del sujeto que implementa, el proceso y los resultados se orientan al logro de metas de la política • La escasa solvencia de municipio y de los padres de familia, es un obstáculo para la implementación de una política.
<p>Modelo 3 E. urbana vespertina con proceso y resultados insatisfactorios</p>	<p>Modelo 4 E. rural con proceso y resultados insatisfactorios</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Cuando existe una escasa información respecto de la política, cualquier cantidad de información parece suficiente y clara • A pesar que exista una estructura y línea de autoridad bien definidas, si la capacidad administrativa para coordinar las acciones es escasa, la participación de las unidades implementadoras en el proceso 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 a la implementación • 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.

Referencias bibliográficas (básicas)

- Aguilar Villanueva Luis, El Estudio de las Políticas Públicas tomo I - IV, Editorial Porrúa, 2003
Documento Base, Programa Enciclomedia, segunda Carpeta, septiembre 2004, Estado de Tabasco
- Equidad, Calidad e Innovación en el Desarrollo Educativo Nacional, colección editorial del gobierno del cambio, Fondo de Cultura Económica, 2005
- Goggin Malcom, et.al, Implementation Theory And Practice Toward a Third Generation, Scott Foresman and Co. 1990.
- Holland Ilona y Honan James P. Informe de Evaluación de Enciclomedia, en Aprender Más y Mejor, Fondo de Cultura Económica, 2006
- Libro Blanco de Enciclomedia
- Ornelas Carlos, El Sistema Educativo Mexicano, la transición de fin de siglo, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Programa Nacional de Educación 2001-2006.
- Ragin Charles C. The Comparative Method, University of California Press, 1987.