

El Proceso de Comunicación en la implementación de la Política Pública.
El Caso de Enciclomedia en Tabasco.

“Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales
con Mención en Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede
Académica de México”.

Investigación presentada por:
Verónica García Martínez

Directora de Tesis: Dra. María Guadalupe Pérez Martínez

Coordinadores del Seminario: Dra. Gloria del Castillo Alemán
y Dr. Gonzalo Varela Petito

Agosto de 2007

Investigación realizada gracias al financiamiento del Programa para el Mejoramiento del
Profesorado (PROMEP) y la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT)

AGRADECIMIENTOS

Quiero en primer término expresar mi más profundo agradecimiento a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, institución que me ha apoyado desde siempre en mi formación profesional y personal, y a la cual espero retribuir con mi dedicación y trabajo. Asimismo al Programa de Mejoramiento para el Profesorado (PROMEP) que es un extraordinario apoyo para los profesores de la educación superior.

A la División Académica de Educación y Artes, y su director, Mtro. Pablo Gómez Jiménez por su apoyo y amistad.

Este documento es el fruto de mi esfuerzo de varios años, y del valioso acompañamiento de dos talentosas mujeres, que con su disciplina, inteligencia y compromiso, fueron dando forma a este trabajo del que me siento satisfecha: mi directora de tesis Dra. Guadalupe Pérez Matínez, y Dra. Gloria del Castillo Alemán, coordinadora del seminario, a las cuales agradezco además que me distingan con su amistad.

Quiero dar gracias al Dr. Gonzalo Varela Petito, coordinador del seminario, por sus comentarios desde el inicio del proyecto que me ayudaron a acuñarlo mejor, y por mostrarse siempre dispuesto a ayudarnos. Asimismo al Dr. Pedro Flores Crespo, quien me aportó sus valiosos y oportunos consejos que sirvieron para encauzar mejor esta investigación.

Agradezco el desinteresado e invaluable apoyo del Profr. Serafín Díaz, quien me ayudó en mejorar el estilo de este documento.

Al Secretario de Educación Pública de Tabasco Dr. Walter Ramírez Izquierdo y al Subsecretario de Educación Básica Profr. Alberto Vargas Hernández, por la excelente disposición y apoyo que prestaron para la realización de este trabajo.

Al Dr. Francisco Miranda, quien gentilmente me brindó su tiempo y conocimientos para afinarlo.

A la Maestra Guadalupe Hernández Luviano, del Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa, por su interés e información importante que me ayudó a conocer el aspecto pedagógico del programa Enciclomedia.

A los profesores Luis Angel Ligonio, Adrián Correa y Patricia León, coordinadores de Enciclomedia en Tabasco, por la sencillez y disponibilidad que mostraron durante mi trabajo de campo.

Quiero agradecer a mi familia, a mis hermanas y hermanos: Guillermo, Silvia, Martha, María Luisa, Noé, Julieta, Evita, Chefis, Marcos, a mis cuñados cuñadas y sobrinos, por el amor que nos ayuda a mantenernos unidos a pesar de las adversidades, el cual me sirve de soporte en los momentos aciagos.

A Mario, tío Evito, por su cariño y por querer tanto a mis hijos.

A mis amigas, compañeras de más de tres lustros de lucha en las mismas trincheras: Angélica, Flor, Gaby, Janett, Mariola, Martha (por orden alfabético) por su cariño incondicional, y porque en la distancia se preocupan por mi, me apoyan y saben que cuentan conmigo.

A mis compañeros del doctorado que aligeraron y alegraron el tránsito en esta época.

A mi familia pequeña: Andrés, Angi, Huguito, porque por ustedes, cualquier esfuerzo vale la pena.

DEDICATORIAS

Dedico este trabajo:

A la memoria de mis padres, *Nicanora* y *Guillermo*,
que fueron, son y serán, la fuente que inspira y orienta mi existencia.

A mi amado esposo *Andrés*, que con su bondad, talento y amor, me ha guiado y apoyado en
cada uno de los aspectos de esta etapa de mi vida, y en cuya compañía espero terminar
el tiempo.

A mis dos estrellitas revoltosas, *Angélica* y *Hugo*, porque sin ellos mi vida estaría
incompleta.

Resumen

La presente investigación aborda el tema del papel que juega la comunicación en la implementación de una política pública, específicamente en el desarrollo de un programa de gobierno denominado Enciclomedia. El trabajo destaca la importancia que la comunicación puede tener en el proceso de implementación y los resultados de un programa de gobierno de tal envergadura, para lo cual se apoya metodológicamente en un modelo de análisis denominado Modelo de Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de una Política (MIIP). Este modelo considera la existencia de diferentes grupos de variables que inciden en el proceso de implementación, y que tienen que ver con los elementos propios de la comunicación – emisor, mensaje, receptor – así como variables de tipo organizacional / contextual. El recorte para la recopilación de información se realizó en cuatro escuelas primarias de tres municipios diferentes en el Estado de Tabasco, y se utiliza una metodología de tipo cualitativo, usando el método comparativo. Los resultados apuntan a reconocer que el contenido (de la política) es el elemento de la comunicación que más influyó en el proceso y resultados de la implementación del programa entre los receptores, particularmente por el *mensaje de la política como una solución viable*. Las variables intervinientes que son la capacidad organizacional y la capacidad ecológica, actuaron, la primera a través del *personal* de una organización que define el rumbo del proceso y la segunda a través del aspecto *económico* del municipio, como una variable altamente influyente (no determinante) en la implementación del programa.

INDICE

| | Págs. |
|---|-----------|
| LA COMUNICACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA. EL CASO DE ENCICLOMEDIA EN TABASCO | |
| PRESENTACIÓN | 1 |
| CAPÍTULO 1 PROGRAMA ENCICLOMEDIA | |
| Introducción | 15 |
| 1.1 Enciclomedia como respuesta a las tendencias actuales de la política educativa nacional | 17 |
| 1.2 La Nueva Escuela Mexicana: una propuesta de innovación y cambio en la actual política educativa nacional y Enciclomedia como uno de sus ejes fundamentales | 21 |
| 1.2.1 Objetivos del programa | 24 |
| 1.3 Enciclomedia como una propuesta de innovación para el modelo pedagógico clásico. Estructura y bases del programa. | 26 |
| 1.4 Lineamientos para la implementación y las estrategias de capacitación y comunicación | 29 |
| 1.5 Pasado, presente y futuro del programa. El debate político en torno a Enciclomedia | 33 |
| Sumario y conclusiones | 38 |
| CAPITULO 2 LA IMPLEMENTACIÓN Y LA COMUNICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA O EL PROGRAMA DE GOBIERNO | |
| Introducción | 40 |
| 2.1 Política Pública y Programa de Gobierno. Relaciones y diferencias | 42 |
| 2.2 La fase de implementación en la política pública. El debate hacia la teoría | 44 |
| 2.2.1 Las perspectivas teóricas de la implementación | 47 |
| 2.3 El proceso de comunicación desde las tres perspectivas teóricas de la implementación.: top down, bottom up, sintetizadora | 53 |
| 2.4 El modelo sintetizador para el estudio de la comunicación en la implementación: Modelo de Comunicaciones en la Implementación Intergubernamental de una Política. (MCIIP) | 60 |
| 2.4.1 Las variables del MCIIP | 62 |
| 2.4.1.1 La variable dependiente | 63 |
| 2.4.1.2 Las variables independientes | 64 |
| 2.4.1.3 Las variables intervinientes | 68 |
| 2.4.2 ¿Por qué utilizar el MCIIP para estudiar la comunicación en la implementación de Enciclomedia? | 71 |
| 2.5 La importancia de la Comunicación de la Política Pública en el proceso de implementación. Su relación con la Comunicación Política. | 74 |
| Sumario y conclusiones | 85 |

CAPÍTULO 3 EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y LA METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

| | |
|--|-----|
| Introducción | 86 |
| 3.1 Planteamiento del problema de investigación | 87 |
| 3.2 Las preguntas de investigación | 93 |
| 3.3 Objetivos Generales y Particulares | 94 |
| 3.4 Hipótesis | 95 |
| 3.5 Esquema general de análisis. Dimensiones y variables | 96 |
| 3.6 Metodología | 101 |
| 3.7 Trabajo de Campo | 104 |
| Sumario | 110 |

CAPITULO 4 LA IMPLEMENTACIÓN DE ENCICLOMEDIA EN LAS AGENCIAS IMPLEMENTADORAS LOCALES DE TABASCO

| | |
|--|-----|
| Introducción | 111 |
| 4.1 La implementación de Enciclomedia en Tabasco | 112 |
| 4.2 Proceso de implementación y resultados | 114 |
| 4.2.1 Escuela Alborada | 114 |
| 4.2.2 Escuela Independencia | 118 |
| 4.2.3 Escuela Frontera | 120 |
| 4.2.4 Escuela Progreso | 123 |
| 4.3 La comunicación en la implementación | 126 |
| 4.3.1 El emisor. Credibilidad y legitimidad de los agentes emisores | 127 |
| 4.3.2 El mensaje | 131 |
| 4.3.2.1 Contenido del mensaje | 132 |
| 4.3.2.2 Forma del mensaje | 135 |
| 4.3.3 ¿Alguno de los elementos de la comunicación de la política fue más determinante para el proceso de implementación y sus resultados? | 142 |
| 4.4 La capacidad organizacional | 146 |
| 4.4.1 La estructura organizacional | 147 |
| 4.4.2 El personal | 155 |
| 4.4.3 Los recursos financieros | 164 |
| 4.4.4 ¿Qué tanto influye la capacidad organizacional en el estilo de implementación de las agencias implementadoras – las escuelas – y sus resultados? | 166 |
| 4.5 La capacidad ecológica | 168 |
| 4.5.1 La capacidad económica | 169 |
| 4.5.2 ¿De qué forma influye la capacidad ecológica en su proceso de implementación resultados? | 176 |

CAPITULO 5 DISCUSION DE LOS RESULTADOS

| | |
|---|-----|
| Introducción | 180 |
| 5.1 ¿Qué impactó más en el proceso y resultados de la implementación de Enciclomedia entre las agencias? Fortalezas y debilidades en la implementación del programa | 181 |
| 5.1.1 Factores que pueden estimular o limitar el éxito en proceso y resultados de la implementación. | 189 |
| 5.2 La importancia de la relación entre implementación, gestión y comunicación para la política pública. | 195 |
| 5.2.1 El liderazgo directivo como elemento integrador del proceso de implementación. | 198 |
| 5.3 Relaciones de la implementación de Enciclomedia con la política educativa nacional. | 200 |
| 5.3.1 Relación con la equidad | 200 |
| 5.3.2 Relación con la calidad | 204 |
| 5.3.3 Relación con el federalismo | 210 |
| 5.3.4 Relación con la participación social | 214 |
| 5.4. Enciclomedia y la Nueva Escuela Mexicana. Una reflexión sobre sus criterios de desempeño | 215 |
| 5.5 Implicaciones de la Comunicación de la Política Pública en la hechura de las políticas educativas en México. | 219 |
| 5.6 Implicaciones de la Comunicación de la Política Pública en el proceso de implementación. | 223 |
| 5.7 Oportunidades y limitaciones del estudio y del proceso de investigación. Futuras líneas de indagación. | 225 |
| Bibliografía | 228 |
| Indice de tablas | 241 |
| Indice de figuras | 242 |
| Abreviaturas y siglas | 243 |
| ANEXOS | 244 |

PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación denominado “*La comunicación de la política pública en las agencias locales de Tabasco. El caso de Enciclomedia*”, tiene por objetivo principal explorar la implementación del programa Enciclomedia entre las agencias locales del estado de Tabasco, entendiéndose estas últimas como las escuelas, a fin de identificar la influencia que los elementos de la comunicación de la política, y las capacidades organizacionales y ecológicas tienen en este proceso. Esta presentación parte de la explicación de las bases de este estudio a través de una breve introducción al problema de investigación y la pregunta que se pretende responder, para dar paso a una segunda sección en la cual se aborda la estructura de la investigación, conformada por cinco capítulos: los dos primeros constituyen el marco teórico del estudio, el tercero la descripción del diseño metodológico, en el cuarto se discuten los hallazgos y el quinto se presentan las conclusiones. A continuación se detallan estas partes mencionadas.

1. Bases del estudio

En toda acción humana hay un agente que emite el mensaje y otro que lo recibe, y entre ellos un sinnúmero de variables que modifican el ciclo de la comunicación en favor o en contra de la intención de la fuente. El interés del presente trabajo es analizar la forma y el grado en que el proceso de comunicación del programa Enciclomedia ha influido en la implementación de las agencias involucradas, las escuelas. También se explora la forma en que variables individuales y contextuales han producido variaciones en el estilo del proceso de implementación. Para este análisis se toma como referencia el modelo de implementación diseñado por Goggin et al (1990) en el que la comunicación se constituye como el principal eje analítico. Por lo tanto, en este modelo se inspira el diseño metodológico de esta investigación, haciendo los ajustes pertinentes al objeto de estudio.

El proceso de comunicación se aborda en los estudios sobre implementación como un elemento importante para el éxito de una política pública, sin embargo, existe muy poca literatura enfocada a tratar este tema. Goggin et al sostienen que “comunicar un mensaje

de política a través de sistemas intergubernamentales significa crear un sentido compartido de implementación y algunos patrones coordinados de actividades entre muchos y diferentes individuos.” (Goggin;1990:80). Barret (2004) sostiene que la diversidad de actores involucrados en el proceso y los problemas de comunicación y coordinación entre ellos, representan una de las fallas de implementación; así, se puede decir que es necesario estudiar la comunicación en la implementación, pues los estudios de implementación de política públicas, según la autora antes citada, tienen dos objetivos: identificar las causas de los problemas que se enfrentan en el proceso y sugerir formas de aumentar la probabilidad de que se cumplan los objetivos de la política.

La razón para estudiar la implementación del programa Enciclomedia es que se ha convertido en uno de los ejes fundamentales de la política educativa nacional; es “una de las estrategias más ambiciosas de incorporación de las tecnologías de la información y comunicación, así como desarrollo de contenidos que se haya operado en el país”¹ que ha requerido de enorme inversión de recursos materiales y humanos, lo cual motivó una controversia entre los sectores políticos del país. La importancia de este programa dentro de la política educativa se denota por los diversos estudios que fueron promovidos por el gobierno en aras de probar su efectividad (Libro Blanco P. 25), y por los alcances que se espera tenga en la práctica pedagógica. Su estudio permitirá detectar las fallas que han enfrentado los operadores en este proceso, y principalmente las relacionadas con la comunicación de la política que pudieron afectar la implementación del programa en las escuelas.

Por lo tanto, este estudio busca responder la siguiente pregunta de investigación:

¿De qué forma influye la comunicación de la política en el proceso de implementación del programa Enciclomedia en las escuelas?

Responder a esta pregunta tendrá dos contribuciones importantes. Por un lado aportará elementos que permitirán comprender mejor el proceso de implementación de una política

¹ Equidad, Calidad e Innovación en el Desarrollo Educativo Nacional, Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica, 2005, p.167.

pública, y así, nutrir las disciplinas de la comunicación y de análisis de política. Además, arrojará conclusiones relevantes que permitirán retroalimentar la implementación del programa Enciclomedia, de tal forma que puedan implementarse cambios con el objetivo de mejorar la forma en que este programa opera en las escuelas y, como consecuencias, que se puedan cumplir sus propósitos. Aún cuando en México se han producido en los últimos años múltiples estudios sobre la educación básica², la cuestión de las políticas educativas es incipiente, y el tema de la comunicación en la política no ha recibido atención por parte de los investigadores; por eso, esperamos que este trabajo represente una aportación importante para las disciplinas de la comunicación, el análisis de políticas y también para la educación básica.

2. La estructura de la tesis.

La tesis se está organizada en cinco capítulos. Los primeros dos capítulos sientan las bases para entender los propósitos de esta investigación, en ellos se explora el programa en sus diversos aspectos y la teoría de la implementación, así como el modelo teórico en el que se inspira el diseño metodológico que se decidió seguir para abordarlos, el cual se desglosa en el capítulo tercero. El cuarto capítulo presenta los hallazgos de la investigación, en cuanto a la influencia que tienen en la implementación, la comunicación de la política, la capacidad organizacional de las escuelas y la capacidad ecológica. Finalmente, en el quinto y último, se presentan las conclusiones como un conjunto de reflexiones y aportes que surgen a partir de los resultados de este estudio.

A continuación se presentan los objetivos y argumentos principales que se abordarán en cada uno de los capítulos.

a. Capítulo 1

El objetivo del primer capítulo es justificar el estudio de la implementación del programa Enciclomedia. Para esto se exploran las bases normativas del programa y su propuesta

² Por ejemplo en el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) ha producido una diversa gama de trabajos sobre educación básica, que se abordan desde diversas disciplinas; investigaciones educativas clave en el estado del conocimiento. (V. La Colección General sobre educación, o las Memorias de Congresos que han efectuado donde se abordan temas de educación de los diferentes niveles incluido el básico) que se pueden consultar en el sitio <http://www.comie.org.mx/> También el Centro de Estudios Educativos (CEE) ha publicado textos relacionados con la educación básica. <http://www.cee.edu.mx/cee.html>

pedagógica, enmarcada dentro de la lógica que ha seguido la política nacional de educación básica, desde la firma del ANMEB³, a fin de destacar la importancia del mismo en el diseño de la política educativa.

La pregunta central que se pretende responder en este capítulo es: ¿Por qué es necesario estudiar la fase de implementación del programa Enciclomedia y en especial la comunicación en la implementación?

Estudiar el programa Enciclomedia es importante por varias razones.

En primer lugar, es importante estudiarlo debido a su importancia en la política educativa mexicana. Este programa fue estratégico dentro de la política educativa de la administración presidencial 2001-2006, y continuará su implementación durante la administración presidencial en curso 2007-2012⁴. Se encuentra dentro del esquema Nueva Escuela Mexicana, y, junto con los otros programas estratégicos⁵, busca: convertir *al aula y la escuela* en el centro de las políticas y del funcionamiento del sistema; *democratizar el sistema educativo*; promover el *federalismo* educativo y la *participación social*; y ofrecer una *educación pública de calidad* así como transparencia y *rendición de cuentas*.

En particular, el programa Enciclomedia busca contribuir con las cuatro principales orientaciones de la política educativa nacional, que son lograr la *equidad y calidad* de los aprendizajes a través del uso de recursos tecnológicos, y fomentar el *federalismo*, a través de estimular a las entidades para que incluyan materiales regionales, e implanten su propio estilo de operación y fomentar de algún modo la *participación social*

³ Enciclomedia se puede considerar como el producto donde culmina el interés creciente por el uso de las TIC en la enseñanza dentro de los planes nacionales de gobierno desde los ochenta. El tema de las TIC como vehículos para facilitar el aprendizaje se deja ver desde la administración de Miguel de la Madrid, hasta nuestros días, que ya no solo se esboza, como en los planes anteriores, como una idea o aspiración, sino que están de manera explícita en el Programa Nacional de Educación.

⁴ La titular de la actual administración de la SEP, Josefina Vázquez Mota, aseguró que por lo menos hasta el año 2010 en el que se habían hecho los compromisos, el programa continuaría operando como se había propuesto en su fase inicial(El Universal 13 /02/07 , P.12 A)

⁵ Aparte de Enciclomedia se consideran programas estratégicos el Programa Escuelas de Calidad, Reformas Curriculares en Educación Básica, Programa Nacional de Lectura, Programa de Formación Continua de los Maestros en Educación Básica y el Programa de Atención a Grupos Vulnerables.

En segundo lugar, es importante estudiar Enciclomedia pues el amplio alcance que ha tenido en el tiempo que ha sido implementado y el que se espera que tenga, aunado a los recursos que se han invertido para su implementación y expansión, hace que sea necesario explorar su operación, de tal forma que se identifiquen elementos que han facilitado u obstaculizado la realización de sus objetivos, así como áreas de oportunidad, y así se puedan implementar medidas en las escuelas, estados y federación para la obtención de mejores resultados en la operación del programa.

Enciclomedia perseguía un alcance del 100% de escuelas, fueran éstas completas⁶ o no. Durante la primera etapa se instalaron 21 434 aulas, y en la segunda que comprende el ciclo escolar 2005-2006 se cubrió una población de 125 562 aulas, de 5º y 6º grado de las escuelas primarias públicas del país. Actualmente, 148 mil aulas de primaria cuentan con equipo, con cerca de 60 mil contenidos didácticos. Para junio de 2006 se habían erogado 3 064.1 millones de pesos provenientes de recursos fiscales autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Libro Blanco P. 26) y se desarrolló la materia de Inglés para Enciclomedia y algunos contenidos traducidos a lenguas indígenas, para alumnos con capacidades diferentes y alumnos de educación intercultural bilingüe (Libro blanco P. 34) lo que da una idea del alcance que se pretendió tuviera este programa.

En el libro blanco (P.39) se señala que la obtención de resultados cualitativos del programa será gradual a medida que se generalice el uso del mismo en el territorio nacional, pues su alcance es de “largo aliento” y solamente a través de un largo periodo de implantación y uso del mismo se pueden detectar logros significativos en el proceso de enseñanza aprendizaje; por tanto, hay tiempo (y necesidad) de estudiar la implementación del programa en las escuelas, para darnos una idea de lo que sucede en la práctica, y tener posibilidad de conocer la forma en que los actores directamente responsables de operar el programa, van asimilando los mensajes que reciben al respecto y los transforman en acciones concretas, lo que sirve para retroalimentar a los formuladores de la política y a los tomadores de decisiones.

⁶ Una organización completa es aquella que posee por lo menos un grado de cada uno de los seis que componen la primaria, un profesor para cada grado, personal administrativo (mínimo director asignado sin carga docente) .

b. **Capítulo 2**

El objetivo del segundo capítulo es plantear la necesidad de estudiar la comunicación en la implementación de políticas públicas. Para esto se hace una revisión de literatura de los estudios de implementación con el fin de explorar el papel que se ha identificado que desempeña la comunicación de la política en este proceso. A partir de los hallazgos de la revisión de literatura se expone el modelo que sirve como marco teórico para la investigación, se justifica su selección y se señala la contribución que daría estudiar la comunicación en la implementación de políticas educativas.

Así, en este capítulo se busca responder a las siguientes preguntas:

¿Por qué es importante estudiar la comunicación de la política en el proceso de implementación? ¿Por qué estudiarla a través del Modelo de Comunicación para el estudio de Políticas Intergubernamentales?

Es importante estudiar la comunicación en la implementación debido a que ha sido señalada a través de diferentes estudios como un elemento que puede ser determinante para el éxito o fracaso de una política; por ejemplo, desde la perspectiva de los top downers destacan la dimensión organizacional de la comunicación, principalmente lo relacionado el *mensaje* y la claridad que éste debe tener para la comprensión entre las agencias involucradas en la implementación (Van Meter y Van Horn 1976), (Sabatier y Mazmanian 1981); también la *retroalimentación* es otro elemento comunicativo valorado en esta perspectiva, puesto que consideran que presta un gran auxilio al momento de evaluar el programa y sirve como directriz precisa para los funcionarios encargados de la implementación (Van Meter y Van Horn; 1976) (Mazmanian y Sabatier; 1981); los teóricos de esta visión, olvidan sin embargo, al *receptor*.

El *receptor* es precisamente el elemento más valorado en la perspectiva de los bottom uppers, quienes se enfocan en las mismas variables predictivas: la forma y el contenido de la política, las organizaciones y sus recursos, las motivaciones, talentos, predisposición y relaciones interpersonales de los individuos implicados en la operación de la política. Algunos investigadores bottom up, relevan el papel del *emisor*, pero sobre todo del *receptor* en el proceso de comunicación de la política, así como de las *interacciones*,

relacionadas directamente con la retroalimentación entre los implementadores. (Lewis y Flynn 1978,1979), (Barret y Fudge 1981) Es importante para estos autores, entender cómo los individuos y organizaciones perciben la realidad y en consecuencia interactúan con otros para conseguir las metas; este interés por las interacciones, requirió de métodos de un carácter más cualitativo.

Por otro lado, los sintetizadores ofrecen una visión holística del proceso de implementación, y proponen un método heurístico de investigación que incluya el estudio tanto de la formulación como de la implementación (Hill y Hupe 2002)⁷ involucrando los diferentes niveles intergubernamentales participantes en una política, y enfatizando su preocupación por la dirección de la red de los actores; sin embargo, a pesar que un estudio que integre todo el proceso de aplicación de la política pública es lo ideal, tal empresa exige la utilización de una cantidad de métodos que requieren más tiempo y recursos para su aplicación, y del manejo de una gran número de variables (O'Toole 2005). En esta visión, se da importancia a todos los elementos del proceso de comunicación y el enfoque apunta hacia la negociación entre todos los involucrados: emisores (formuladores) y receptores (ejecutores), para el entendimiento e implementación de la política (Palumbo y Calista 1990), (Stoker 1991), por lo que enfatizan la coordinación intergubernamental de las instancias entre los diferentes niveles.

Sin embargo, en ninguno de estas perspectivas se ha tomado como eje de exploración a la comunicación como un proceso completo que implica todos sus elementos: emisor, mensaje, canales, receptor, sino solo se mencionan como parte de los hallazgos. El único modelo que ha sido desarrollado en base a una concepción de comunicaciones de las políticas públicas es el de Goggin, Bowman, Lester y O'Toole (1990). En el Modelo de Comunicación para el estudio de Políticas Intergubernamentales que desarrollaron, se concibe la política como un mensaje, captado por los receptores/implementadores, y a la implementación como un resultado de este proceso de comunicación (emisión, recepción y ejecución de mensajes) y de la influencia de otras variables contextuales. Además de esto,

⁷ Aunque hubieron sintetizadores que pugnaban por mirar ambas fases separadamente, como Palumbo y Calista (1990) que propusieron un modelo de análisis de impacto, para medir la influencia de la formulación sobre la implementación y Stocker que separa estrictamente en su modelo instrumental la formulación de la implementación

el modelo ofrece una visión holística y dinámica del proceso de implementación. *Holística* pues reúne los principales hallazgos de las dos vertientes de estudios en implementación (bottom-up y top-down). *Dinámica*, pues concibe a la implementación como el fruto de la interacción entre actores y variables. Finalmente, su enfoque intergubernamental permite analizar la participación de actores de diferentes niveles de gobierno en la implementación de políticas públicas, y en este sentido es posible construir una perspectiva de análisis de la política con una orientación más sociológica.

El Modelo de Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de una Política, presenta tres conjuntos de variables: la *Variable Dependiente* que es la conducta implementadora del estado; las *Variables Independientes*, compuesta básicamente por dos conjuntos de variables: a) los estímulos y restricciones provenientes del nivel federal, b) los estímulos y restricciones provenientes de los niveles estatal y local, así como la capacidad decisional del Estado. Y las *Variables Intervinientes* que son: a) la capacidad organizacional del estado y b) su capacidad ecológica. Como respuesta al juego de estas variables aparece la *retroalimentación*, que es una parte importante del modelo abocada al rediseño de la política. Debido a estas características del modelo, se eligió como el marco teórico que inspira el diseño de este estudio, puesto que nuestra preocupación principal es destacar la trascendencia que puede tener la comunicación de la política pública en el proceso y resultados de una implementación, aunque sin desestimar la incidencia de otras variables como las organizacionales o ecológicas.

En este capítulo se van explicando las variables de este modelo, y se argumenta la adaptación a nuestro propio diseño de investigación. La importancia de utilizar este modelo, es que es un método probado que generó un sistema de hipótesis que sirven de guía en el trabajo empírico; pero lo más importante es que permite detectar los posibles aciertos o fallas que en proceso comunicacional pudieron darse durante la implementación, y que creemos que es un aspecto importante pero descuidado en la instrumentación de políticas. El estudio de la comunicación en la implementación de políticas públicas es una línea de investigación desierta tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La comunicación y el análisis de políticas públicas evolucionan aisladamente como

disciplinas. Los estudios de comunicación se han enfocado a los medios masivos, y particularmente a la Comunicación Política (CP), que es entendida como *el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política y que son: los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeo* (Wolton 1989^a)

Lo anterior representa otra de nuestras preocupaciones, que abordamos a lo largo de este trabajo, y particularmente en este capítulo. La preeminencia de la Comunicación Política en los procesos de implementación de políticas públicas es tajante; muchos mandatos o disposiciones del Estado suscitan discusiones en el espacio público sólo entre los “actores legítimos”; esto puede desencadenar un problema potencial mas grave que el que estaba destinado a resolver (Breton 1995), sobre todo cuando se descuida a los verdaderamente responsables de su operación, los “burócratas de calle”. El hecho de no considerar la aplicación de una estrategia anterior o simultánea al debate público, que informe y sensibilice a los implementadores, puede conducir al fracaso anticipado de la política, como lo muestran casos como el de la Reforma para la Educación Secundaria o Enciclomedia, que citamos con más detalle en este capítulo. Por eso proponemos la inclusión del concepto de Comunicación de la Política Pública (CPP) como aspecto indispensable de un proceso de implementación.

Por lo tanto, el presente trabajo representa la oportunidad de ampliar y fortalecer el campo de estudio de la comunicación, a través de la exploración del proceso comunicación en la implementación de políticas públicas. Se vislumbra como resultado de esta investigación abrir una nueva línea de investigación interdisciplinaria, que se diferencie de manera clara de la Comunicación Política (aunque puede ser una de sus áreas de oportunidad). Además de lo señalado, estudios como éste generarán aportes teóricos y empíricos valiosos para la evolución de los estudios en implementación, pues la mayor parte de la literatura en esta área de conocimiento proviene de países desarrollados, sobre todo de los Estados Unidos y de Europa occidental (Mazmanian y Sabatier, 1989). Por último, como señala Pérez – Martínez (2006) para la evolución de esta disciplina, es importante llevar a cabo estudios en países en vías de desarrollo y compararlos con los resultados obtenidos en otros lugares,

de tal forma que permitan identificar diferencias que puedan estar relacionadas con el contexto, a propósito de tomar este tipo de consideraciones tanto en el diseño como en la implementación de una política pública.

c. **Capítulo 3**

En este capítulo se expone el diseño metodológico desarrollado para dar respuesta a las preguntas de investigación que se plantean en este estudio. El planteamiento del problema da cuenta de la necesidad de estudiar la comunicación en la implementación de Enciclomedia, pues se desconoce de qué forma influye la comunicación del programa, la organización de las escuelas y las características contextuales, en el entendimiento y percepción que tienen los docentes y directores y en las acciones que como respuesta ejecutan. Se ratifica la importancia de estudiarlo debido a que, según Goggin et al, la política misma es un mensaje, y su elaboración y divulgación afectará la forma en que los actores la implementen. Así, una débil apropiación de un mensaje puede redundar en un débil compromiso de los receptores. Este es un aspecto que no ha recibido suficiente atención en la literatura de implementación de políticas públicas y que se requiere estudiar del programa debido a su alcance e importancia dentro de la política educativa actual.

i. Preguntas de investigación

La principal pregunta de investigación que este estudio pretende responder es:

¿De qué forma influye la comunicación de la política en el proceso de implementación del programa Enciclomedia en las escuelas?

Esta es una pregunta explicativa, que hace referencia al propósito principal de este estudio: analizar la influencia que tiene la comunicación en la implementación del programa Enciclomedia en las escuelas.

Las preguntas particulares son:

¿Qué elemento de la comunicación de la política es el más determinante para el proceso de implementación del programa Enciclomedia y sus resultados? Esta pregunta se relaciona especialmente con la dimensión individual en relación con la organización, ya que se indaga, en primer lugar, de qué forma los elementos de la comunicación (emisor,

mensaje) influyen en los receptores (agentes locales) para determinar el estilo de la implementación de la política y, en segundo lugar, jerarquizando los elementos para identificar aquél que tiene mayor peso en el proceso.

¿Qué tanto influye la capacidad organizacional en el estilo de implementación de las agencias implementadoras -las escuelas- y sus resultados? Esta pregunta es también explicativa, e implica el análisis de la estructura organizacional de las escuelas, su personal y recursos, para identificar si se relacionan con el proceso de implementación y sus resultados.

¿De qué forma influye la capacidad ecológica de las escuelas en su proceso de implementación y sus resultados? Esta pregunta hará necesario que se estudien las condiciones del contexto económico y político que prevalecen en los municipios donde se ubican las escuelas para hacer comparaciones entre los procesos de implementación y sus resultados.

ii. Diseño metodológico

Para cumplir el objetivo de investigación y dar respuesta a las preguntas que guían este estudio se eligió llevar a cabo un acercamiento cualitativo debido a que el interés está centrado en el entendimiento y la interpretación del comportamiento social de los agentes que forman parte de un proceso; la observación de las interacciones entre los sujetos concierne prácticamente a la metodología cualitativa (Ruiz Olabuenaga 1999) que permitirá conocer en mayor profundidad la conducta implementadora de individuos y organizaciones, para tratar de explicar las aristas del fenómeno. Se seleccionó el estudio de *caso colectivo* ya que el interés se centra no en un caso concreto sino en un determinado número de casos conjuntamente elegidos y observados (categorías de escuelas/diferentes contextos) Esta selección de unidades diferentes, nos permite un *análisis comparativo*, dado que presumiblemente las formas de interpretar la realidad que hacen los sujetos, serán distintas en cada contexto, y ya que el *método de acuerdo* considerado para el análisis, busca patrones de invarianza, las similitudes que puedan encontrarse en las diferentes categorías, nos permitirá inferir patrones y avanzar en la teoría de la implementación.

iii. **Composición de los casos de estudio**

Se eligió el estado de Tabasco debido a que fue uno de los pocos estados en que implementó la política desde la primera etapa, y esto permite obtener información sobre el surgimiento de la política. Además, las autoridades educativas ofrecieron facilidades de acceso para llevar a cabo la investigación. Hasta el momento, en la segunda etapa del programa se logró equipar al 95% de las escuelas de educación básica del estado en todas sus categorías, incluyendo las multigrado.⁸ Los sujetos entrevistados fueron profesores y directores de las organizaciones educativas implementadoras, y la técnica utilizada fue la entrevista estructurada.

El estudio está compuesto por cuatro casos, cada uno representa un tipo de escuela: una escuela urbana de turno matutino y una escuela de turno vespertino ubicadas en Villahermosa; una escuela indígena, ubicada en Centla; y una escuela rural perteneciente al municipio de Cárdenas. Se eligieron estas escuelas debido a que fue en estas cuatro categorías en las que se comenzó a implementar el programa en el Estado; además, tener referencia de lo que sucede en cada una de ellas respecto a un mismo fenómeno, nos permite deducir primero: cómo inciden las diferentes variables consideradas, en diferentes contextos; y segundo: qué factores de esas variables (comunicacionales, organizacionales o ecológicas) son más determinantes y constantes, dependiendo de la categoría de organización o pese a ésta, lo cual nos conduce a la respuesta de nuestras preguntas de investigación.

d. **Capítulo 4**

Este capítulo tiene como principal objetivo presentar los hallazgos sobre la implementación del programa Enciclomedia en las agencias de Tabasco. En él se describe primero el diseño de implementación que se aplicó en el estado de acuerdo al modelo original propuesto por la federación, y en el cual se equiparon 96 planteles que correspondía al 30% del total de escuelas de la entidad; en esta puesta en marcha participaron principalmente tres instancias de la Subsecretaría de Educación de la Secretaría de Educación Pública de Tabasco, que se

⁸ Dato proporcionado por el Coordinador del programa en el Estado, Adrián Correa de la Dirección de Superación Académica.

coordinaron para dar apoyo logístico, técnico, de capacitación y acompañamiento pedagógico. En el capítulo se establecen claramente las responsabilidades tanto de la federación, el estado, como del equipo coordinador y finalmente de las escuelas.

Posteriormente se discuten los hallazgos en un primer nivel (conceptual), para dar cuenta del *proceso* y los *resultados* que se observaron en cada una de las categorías de escuela visitadas, a fin de realizar el análisis comparativo entre las mismas. El **proceso** se tradujo en el *nivel de utilización del programa*, y los **resultados** en la *congruencia entre las modificaciones de las prácticas de los sujetos y/o la organización, y los lineamientos del programa*. De acuerdo con éstos, se identifican cuatro tipos de organización: a) técnico pedagógica - proclive al aprendizaje; b) Etérea - interpersonal; c) optimizadora – limitada y d) subutilizadora –social. En cada una de ellas el conjunto de las variables incidieron de manera distinta, aunque hubo regularidades de las que se abordan posteriormente.

En un segundo nivel analítico (explicativo) se desarrollan las variables independiente e intervinientes; la primera de ellas relacionada con la comunicación (mensaje de la política) y las segundas con el contexto (capacidades organizacional y ecológica); la evidencia en este sentido apunta hacia una falta de claridad, oportunidad y suficiencia en el mensaje emitido por las diferentes fuentes, lo que provocó incertidumbre y un vacío de información que afectó el proceso y los resultados; los emisores tampoco incidieron en la creación de patrones coordinados de conducta, puesto que existió confusión respecto de la identidad de estos entre los operadores de la política. El factor de la comunicación que sí contribuyó a la implementación fue el contenido del mensaje en cuanto al mensaje de la política como una solución viable.

Con relación a la capacidad organizacional, esta afectó de diferentes maneras a las escuelas, y aunque cada una presentó distintos procesos y resultados, pudieron detectarse algunas regularidades que podrían considerarse factores facilitadores y en su ausencia, limitantes de la implementación. La *capacidad administrativa para dirigir acciones* de los directores fue un factor que favoreció la conducta implementadora de las agencias, mientras que la falta de una dirección comprometida fue una carencia que afectó en gran parte el proceso; el

personal, como uno de los elementos de la capacidad organizacional fue determinante en los resultados; las agencias que mostraron un proceso favorecedor tenían un personal competente e involucrado en el proyecto independientemente de las condiciones poco propicias del contexto.

Con relación a la segunda variable interviniente, se advierte un impacto indiscutible de la solvencia del municipio en la capacidad ecológica de las agencias, y en el proceso y resultados de estas, aunque el personal que percibe a la política como una solución creíble y acorde con las metas de la política salva las contingencias de cualquier índole.

e. **Capítulo 5**

En esta última parte se presenta una reflexión que tiene varios propósitos: *primero*: destacar la importancia de un hallazgo importante del estudio: la gestión escolar como elemento inherente de la implementación y del liderazgo directivo como factor determinante de esa gestión, y presentar las fortalezas y debilidades de la implementación del programa, así como algunos supuestos derivados de esta experiencia que puedan servir de base para posteriores estudios. *Segundo*: integrar los diferentes aspectos del trabajo, el teórico y el empírico, en una disertación que implica la política educativa nacional y la implementación del programa Enciclomedia, presentando el lado tanto positivo como negativo, del programa dentro de las principales orientaciones de la política (equidad, calidad, federalismo y participación social) y particularmente en el modelo en que se enmarca el proyecto: la Nueva Escuela Mexicana. *Tercero*: Hacer hincapié y presentar argumentos que enfatizen la importancia que tiene el concepto de *Comunicación de la Política* como una estrategia de especial importancia para la hechura e implementación de las políticas, y por último, ofrecer una visión de las limitaciones y las oportunidades del estudio y algunas líneas futuras de indagación.

CAPÍTULO 1

PROGRAMA ENCICLOMEDIA

Introducción

El programa Enciclomedia es una iniciativa del gobierno federal que comprende el uso de Tecnologías de Información y Comunicación en el salón de clases a nivel básico. Nacido en el sexenio del presidente Vicente Fox, es esbozado en el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001–2006, aunque en la segunda mitad de su administración se desarrolla la plataforma normativa que sienta las bases para su operación. Quedó establecido en el Suprograma de Educación Básica del Programa Nacional de Educación, en el rubro de “Tecnología de Comunicación e Información”, y enmarcado en el objetivo estratégico del PNE: “Calidad del proceso y el logro educativos”⁹. Este objetivo contempla entre otras estrategias, una política de *fomento al uso, expansión y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, así como la producción de materiales audiovisuales e informáticos que favorezcan el aprendizaje*. Este primer capítulo explora las bases normativas del programa Enciclomedia y su propuesta pedagógica, que significa un cambio en el modelo de enseñanza tradicional, con el fin de destacar la importancia de este programa en la política educativa nacional, así como la pertinencia del estudio de su implementación.

El programa Enciclomedia cristaliza la importancia conferida a las Tecnologías de Información y Comunicación en la política educativa desde los años ochenta y surge en el mismo tenor que las propuestas derivadas del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de la Educación Básica (ANMEB), como un instrumento que puede acelerar la democratización de la tecnología, la equidad y la calidad en la educación y contribuir a la federalización. El programa juega un papel trascendente en la actual política nacional, y constituye uno de los ejes del modelo que pretende colocar a la escuela mexicana, en el centro de la atención de toda gestión educativa. La enorme

⁹ Este objetivo a la letra dice: “Garantizar que todos los niños y jóvenes que cursen la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen las habilidades intelectuales, los valores y las actitudes necesarias para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida”. (PNE 2001-2006)

inversión económica que ha significado¹⁰ y la plataforma que se creó reflejan lo importante que es su implementación en el modelo institucional propuesto por las autoridades educativas en el marco de la administración 2001 -2006.

El programa se introduce con gran premura en el sistema educativo, pues inicia apenas en 2003, y se establecen metas para su instrumentación en todo el territorio nacional para el ciclo 2006, y tratándose de una política que implica problemas de conectividad, de equipamiento, y capacitación de los docentes y del personal directivo¹¹, la tarea de bajarlo a la práctica en un país tan extenso, entraña una gran inversión de dinero y esfuerzo que hubiese requerido más tiempo¹².

En este intento de acercar lo más rápido posible la tecnología a la educación básica, se diseñó un modelo de implementación del programa para todas las regiones del país, donde se implicaba a ciertas instancias de las Secretarías de Educación de las distintas entidades, y fue la federación quien seleccionó las escuelas, y estableció los lineamientos para su operacionalización; se propuso además un modelo de capacitación, y una estrategia de comunicación que los estados deberían seguir, todo lo cual se sienta en las carpetas entregadas a las autoridades estatales.

La comunicación es una parte importante para la política, prueba de ello es el planteamiento que a este tenor realizaron las autoridades en los documentos oficiales¹³, sin embargo, al parecer no hubo una estrategia formal de divulgación de las bases del programa

¹⁰ El costo total de Enciclomedia, desde el 2004, es de 29 444 mdp el equivalente para el presupuesto en el 2007 para la Presidencia de la República, Secretaría de Turismo, Secretaría de Economía, Secretaría De Gobernación juntas (Diario *Reforma* 03 /01/07)

¹¹ Esto se señala en el documento publicado por la actual administración denominado *Equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional*, donde en el capítulo nueve se trata el asunto de las TIC, y se subrayan estos tres principales problemas que se presentan al momento de aplicar estas tecnologías en la formación de las personas,

¹² Como ejemplo de esta premura podemos ofrecer las cifras para el equipamiento del territorio nacional: en el 2003 fueron 2256 aulas, para 2004 se ampliaron a 23,690, y para el 2006 tendrían que ser 165,615 aulas equipadas; de un año a otro los números aumentaban exponencialmente, y los problemas de conectividad, equipamiento y capacitación todavía no se resuelven. Los profesores de la primera etapa todavía no terminan de capacitarse en todas las asignaturas y ya se multiplicó la cantidad de docentes que requerirán capacitación. (V., Equidad, Calidad e Innovación en el Desarrollo Educativo Nacional: p. 169)

¹³ En las carpetas entregadas a los estados, se desarrolla un modelo de comunicación que se integra como propuesta para que las autoridades pongan en práctica.

ni se asignó presupuesto para tal fin, lo cual es un aspecto que puede incidir negativamente en el proceso de implementación. Nuestro interés es, precisamente, presentar evidencia de que el programa representa un eje de suma importancia en los nuevos modelos político y educativo que se pretende implantar en la estructura educativa básica, y merece ser estudiado, a fin de “cotejar”, cómo lo asumen los actores encargados de su operacionalización, para entender si la comunicación puede hacer diferencias en el comportamiento de estos agentes.

Por todo lo anterior, en este capítulo se abordan los aspectos fundamentales del programa, sus bases, estructura, y su inserción en la política nacional, así como el modelo diseñado para su implementación y las estrategias de capacitación y comunicación que la complementan, además de un análisis sobre lo acontecido con él desde su inicio y hasta la fecha y la discusión suscitada en el espacio público entre los actores políticos. Nuestra pretensión es comprender mejor, en esencia, lo que busca este programa para compararlo con la realidad que viven los actores que no participaron en la discusión pública de la política, pero que son la parte fundamental del proceso de implementación de cualquier programa: los implementadores de base (los llamados por Lipsky burócratas de calle)

1.1 Enciclomedia como respuesta a las tendencias actuales de la política educativa nacional.

El perfil 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. La *descentralización*, la *revaloración del magisterio*, la *renovación curricular* y la *participación social* fueron los cuatro puntos principales (aunque no los únicos) derivados de este acuerdo (Moctezuma 1994; Arnaut 1999; Latapí 2004) y que por mantenerse vigentes a través del tiempo, se convirtieron en políticas de estado (Latapí 2004).

Después de la firma del ANMEB, se presentaron al gobierno de la República y a la sociedad, 10 propuestas para asegurar la calidad de la educación pública promovidas principalmente por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Las propuestas versan sobre los fines y objetivos de la educación en los albores del nuevo

milenio (cursivas de la autora) : la *federalización* de la educación básica, la *nueva gestión* de los planteles, los cambios en preescolar, primaria y secundaria, la *equidad como prerrequisito de la calidad*, la pluralidad cultural y étnica, la formación del magisterio, actualización y carrera magisterial, la vinculación de la educación con el sector productivo, el compromiso nacional con el financiamiento de la educación y los *medios de comunicación como factor de la educación*. (Latapí 2004:32). Un punto que se obvia en este documento¹⁴, pero que se retomaría con fuerza en la administración del presidente Zedillo, es la *participación social*, incluida en la Ley General de Educación, publicada en 1993.¹⁵

Las políticas modernizadoras, derivadas del ANMEB, abarcaban, entre otras, el “énfasis en los valores de la llamada *sociedad del conocimiento*” (Latapí 2004:51), por lo tanto, no es coincidencia que, durante el sexenio de Miguel de la Madrid (cuando se comenzaron a dar los primeros pasos a la modernización con la descentralización de la educación en 1983), se inició también el énfasis por políticas que introducían las nuevas tecnologías de información y comunicación dentro del espectro de posibilidades para “incorporar al país al grupo de los países altamente desarrollados” (Martínez Rizo 2001)¹⁶. En este periodo se estimuló la introducción de medios electrónicos como apoyo didáctico, se inició la enseñanza de la computación, se dotó de equipos de cómputo a educación media y superior, se desarrollaron programas computacionales, y se interconectó el sistema de educación tecnológica a través de la instalación de la red de transmisión de información del programa MICRO-SEP.¹⁷

En el sexenio siguiente (1988-1994), el Programa para la Modernización Educativa indica que la secundaria tenía dos tipos de planes de estudios que debían uniformarse y adaptarse para dar mayor peso a la influencia de la tecnología, tal como lo exige el mercado actual de trabajo (Paoli 1991); como resultado, se realizaron convenios con diversos organismos para

¹⁴ Punto que no era del agrado del sindicato, y que había tratado de evadir por que consideraba que la participación social podría debilitar su poder y control entre los agremiados, al permitir la “intromisión” de agentes externos (Latapí 2003).

¹⁵ En la Ley General de Educación se prevé la constitución de órganos de participación social, desde la escuela, pasando por el municipio hasta llegar a los estados. Ello obedece a un convencimiento de que la educación es asunto de toda la sociedad (Schmelkes 1998).

¹⁶ Citado por Latapí (2004:52).

¹⁷ Programa Nacional de Educación 1982 -1988

coproducir videos educativos y modernizar la producción de materiales didácticos. En 1989, el Programa de Informática Educativa en secundaria, que comenzara en el sexenio anterior, se hace extensivo al resto de los grados en ese mismo nivel. En 1996, durante la administración de Ernesto Zedillo, surge EDUSAT, y posteriormente, Red Escolar que es el primer programa en su tipo; en éste, se utiliza el ordenador como un instrumento de apoyo para la enseñanza en el aula¹⁸.

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); por otra parte, la Ley de Ciencia y Tecnología publicada el 5 de junio de 2002, en su capítulo VIII artículo 46 sobre las relaciones entre la tecnología y la educación, señala que el Gobierno Federal “promoverá el diseño y aplicación de métodos y programas para la enseñanza y fomento de la ciencia y la tecnología en todos los niveles de la educación, en particular para la educación básica”.

Los anteriores planteamientos sentaron las bases para que se implementara Enciclomedia, en las escuelas primarias, lo cual fue desarrollado por el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (2000). Enciclomedia fue diseñado especialmente para el quinto y el sexto grados de primaria y comenzó con un programa piloto en cinco escuelas del Distrito Federal en marzo del 2003. Para su posterior aplicación se establecieron etapas en las que se irían abarcando todas las escuelas del país hasta 2006¹⁹. Este programa significó, para el gobierno, la oportunidad de que los 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 permean las bases del programa.

¹⁸ Memoria del Quehacer Educativo, 1995 – 2000, Secretaría de Educación Pública pp.622.

¹⁹ La Secretaría de Educación Pública anunció, desde el inicio del programa, que instalaría el programa *Enciclomedia* en 10 mil aulas de 5° y 6° grados, cada mes, a partir de febrero de 2005, hasta llegar a la meta de 165 mil salones de clases en todo el país para 2006. <http://ciberhabitat.gob.mx/escuela/enciclomedia/tecnologia.asp>

Enciclomedia representó una gran apuesta para mejorar el modelo pedagógico²⁰, no sólo con la inclusión de tecnología en el aula, sino que forma parte del modelo de transformación propuesto por la política educativa nacional, encauzado a “mejorar la justicia y *equidad educativa*, la *calidad* del proceso y el logro educativos, y reformar la *gestión institucional* del sistema educativo en su conjunto” (Gómez Morín 2005:5). Esta idea central, del modelo político/educativo propuesto, se liga a los tres objetivos estratégicos desarrollados en el PNE que son: a) avanzar hacia la *equidad* en educación, b) proporcionar una educación de *calidad* adecuada a las necesidades de todos los mexicanos y c) impulsar la *gestión institucional*, el *federalismo* educativo y la *participación social*; objetivos que a todas luces siguen el curso de las propuestas del ANMEB citadas en párrafos anteriores²¹ y de los que han surgido programas educativos para fortalecer esta tendencia política.

La *equidad* y justicia educativas en el PNE 2001 -2006 deriva en un conjunto de políticas, proyectos, propuestas y programas destinados a compensar las diferencias entre las escuelas del país, a ampliar la cobertura, atender a grupos vulnerables y a promover la educación intercultural. La *calidad* está enfocada al aspecto curricular, a la actualización del magisterio, al uso y expansión de tecnologías en la educación básica y al fomento a la innovación e investigación en ese nivel. Y la *gestión institucional* se aborda a través de políticas y proyectos tendientes a impulsar el federalismo en educación básica, la participación de la sociedad en el quehacer escolar y la rendición de cuentas (PNE). La mayoría de estas políticas están inspiradas en la propuesta esencial del ANMEB, y de otras que se han ido incorporando en el transcurso de las administraciones, como la de rendición de cuentas.

Este modelo institucional, propuesto durante la administración de Vicente Fox, fue diseñado con el propósito de mejorar la educación del nivel básico, en un proyecto

²⁰ Esta afirmación se formula en el marco de los lineamientos que se establecen en los documentos base del programa, que hablan de transformar la educación, modernizar la práctica docente, dar un salto en la adopción de tecnologías para la enseñanza y los objetivos que se pretenden alcanzar con esta política para la transformación del sistema educativo.

²¹ Schmelkes (1991) señala que el objetivo prioritario de la modernización de la educación básica, debe ser el de elevar la calidad que ofrece el sistema educativo nacional. Pero esa calidad debe ser entendida de una forma precisa comprendiendo aspectos como la relevancia, eficacia, equidad y eficiencia, y que uno de los retos de esta modernización es una descentralización de fondo.

denominado **Nueva Escuela Mexicana**, en donde confluyen las principales políticas y programas dirigidos a ese sector del sistema educativo nacional. Enciclomedia se inscribe dentro de ese marco federalista y constituye uno de los ejes para modificar la estructura y articular las prácticas del sistema educativo, el cual se refiere con más detalle en el siguiente apartado.

1.2 La Nueva Escuela Mexicana como una propuesta de innovación y cambio en la política educativa y Enciclomedia como uno de sus ejes fundamentales.

La llamada Nueva Escuela Mexicana se orienta a promover la democracia al interior del modelo educativo y, de este modo, estimular a los actores a asumir responsabilidades y rendir cuentas de sus acciones. También apunta a lograr un alineamiento y coordinación efectiva entre los programas, para evitar efectos no deseados; aspira a ser el punto de partida, la principal fuente de información y propuestas, para el diseño de la política y los programas educativos nacionales y estatales (Hernández Luviano 2003). La NEM está definida como *una comunidad educativa con recursos adecuados, autonomía suficiente y capacidad de gestión, que impulsa el trabajo colectivo y participativo y está comprometida con el mejoramiento continuo de la calidad educativa - reflejado en el aprendizaje de los alumnos y en el desempeño de sus diferentes actores – la equidad y la formación ciudadana de los niños y adolescentes mexicanos*²².

Los ejes fundamentales de la NEM son: *el aula y la escuela* como centro de las políticas y funcionamiento del sistema, la *democratización del sistema educativo*, el *federalismo educativo*, la *participación social*, la *educación pública de calidad* y la *transparencia y rendición de cuentas*. A fin de conseguirlo, se desarrollaron diversos programas²³ y estrategias (FIGURA 1.1), para que la Federación y los Estados, en un trabajo conjunto, construyan una política educativa responsablemente autónoma. Se buscaba lograr una credibilidad “por medio de la delegación de poderes hacia instituciones diseñadas

²² Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica, *Gaceta de Política Educativa*, año 1, núm. 0, mayo de 2005, p.8.

²³ Los llamados “programas estratégicos” incluyen aparte de Enciclomedia, el Programa Escuela de Calidad, Reformas Curriculares en Educación Básica, Programa Nacional de Lectura, Programa de Formación Continua de los Maestros en Educación Básica y el Programa de Atención a Grupos Vulnerables.

adecuadamente, que lleguen a afectar las actitudes, hábitos de consumo y pautas de producción de millones de individuos, y cientos de miles de empresas y unidades locales de gobierno”.²⁴

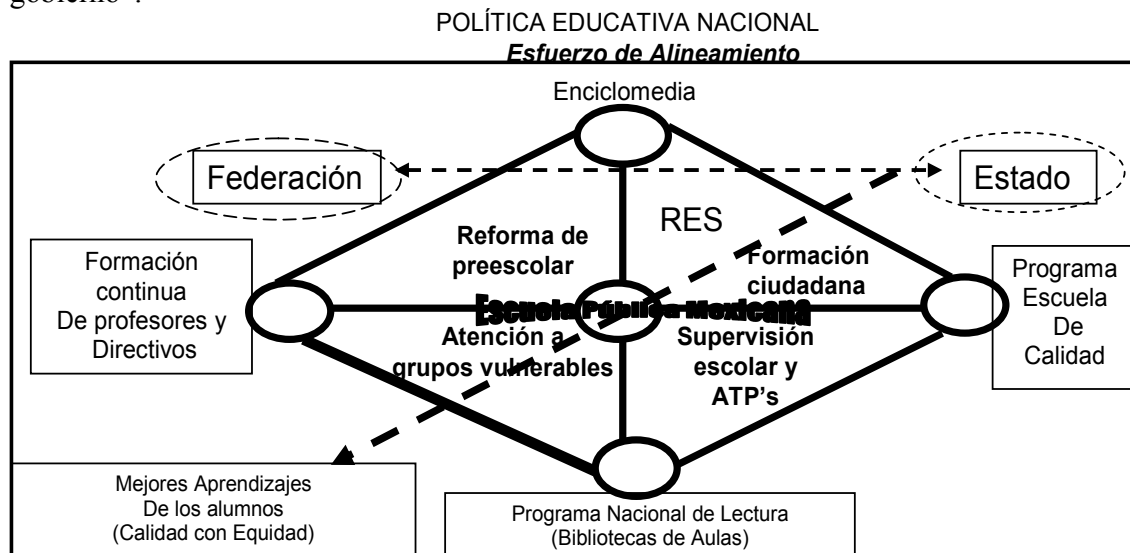


FIGURA 1.1 Ejes de la Política Educativa Nacional. Fuente: *Gaceta de Política Educativa* num. 0 p. 6

Con el fin de volver más “operacionalizable” este modelo, establecieron algunos criterios de desempeño de la Escuela Mexicana, contruidos a partir de consultas con diversos actores clave; tales criterios son: el *aprendizaje*, la *enseñanza*, la *gestión escolar*, la *formación continua* y el *desarrollo profesional*, y la *gestión institucional*²⁵. La meta era implantar el modelo al final del sexenio, una vez que, finalizados los procesos de consulta y discusión de la propuesta inicial, mediante un alineamiento de los esfuerzos federales y estatales para consolidar los programas estratégicos, se llevaran en línea transversal al

²⁴ La idea se acerca al planteamiento de Majone quien señala tres características distintivas del policy making contemporáneo, que serían el redescubrimiento de la eficiencia como un objetivo primario de la política, una nueva conciencia sobre la importancia estratégica de la *credibilidad de las políticas*; y en parte, como consecuencia de ambos factores previos, una mayor disposición a delegar importantes poderes para la elaboración de las políticas en cuerpos tecnocráticos que disfrutaran de considerable independencia política. Majone advierte, que la característica más importante en sí misma de las nuevas formas de regulación social y económica es que su éxito depende de su capacidad para afectar a las poblaciones, más por que apuntan a la modificación de las expectativas (Majone 2001).

²⁵ Estos criterios se encuentran descritos con más detalle en el documento publicado por la Colección Editorial del Gobierno del Cambio, denominado “Equidad, Calidad e Innovación en el Sistema Educativo Mexicano”, 2005, p. 164.

mejoramiento los aprendizajes en el nivel básico. En este modelo, Enciclomedia ocupa un espacio importante fortaleciendo las bases de la NEM principalmente de dos maneras:

Primero. Al colocar a la escuela como centro del sistema educativo. La idea estriba en que, con el aporte de novedosos instrumentos, el maestro cuente con herramientas didácticas y tecnológicas para mejorar la calidad y la equidad de los aprendizajes por lo cual se incorpora a las alternativas que la SEP ofrece actualmente.²⁶ *Segundo.* Fomenta el federalismo, ya que “propicia que cada entidad federativa incluya los materiales regionales más pertinentes y le imprima un sello propio a la organización y operación de los procesos de selección, capacitación y acompañamiento técnico de las escuelas participantes desde su primera etapa de implementación”.²⁷

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) y que dispare los mecanismos facilitadores para el mejoramiento de la calidad en la educación. El papel de Enciclomedia, en este escenario, consiste en modificar el rezago y las carencias actuales en el ámbito educativo y disminuir la brecha tecnológica del país de manera significativa. Se intenta atenuar el rezago tecnológico en las zonas rurales y sub urbanas y promover de esta manera una mayor equidad. Además, democratizar el acceso al conocimiento, a través de la construcción de una plataforma común a todos los niños del país, proporcionar los medios para transformar el modelo de enseñanza en el aula, no sólo a través del uso de tecnología, sino con el empleo de los lineamientos pedagógicos establecidos para su instrumentación.²⁸ Parte de estos lineamientos están contenidos en los objetivos del programa desarrollados en el documento que sienta las bases institucionales para su operación.

²⁶ Como la Red Escolar, Bibliotecas Digitales y el portal *Repiensa*

²⁷ Documento Base Programa Enciclomedia, SEP.

²⁸ Lineamientos establecidos por el ILCE, en el documento que sienta las bases del modelo pedagógico generado por la Mtra. María Guadalupe Hernández Luviano, Coordinadora del sitio del maestro, Enciclomedia. ILCE.

1.2.1 Objetivos del programa

Enciclomedia está inscrito dentro de un objetivo estratégico del PNE que establece líneas de acción relacionadas con la política para el uso de tecnología en el aula, y se integra en ella, a través de sus **objetivos**, siendo el general:

Contribuir a la mejora de la calidad de la educación que se imparte en las **escuelas públicas de educación primaria del país** e impactar en el proceso educativo y de aprendizaje por medio de la **experimentación y la interacción** de los contenidos educativos incorporados a Enciclomedia, convirtiéndola en una **herramienta de apoyo a la labor docente** que estimula **nuevas prácticas pedagógicas** en el aula para el tratamiento de los temas y contenidos de los Libros de Texto.

El programa fue enfocado inicialmente a la escuela primaria pública, puesto que ya existían estrategias didácticas con el uso de las TIC dirigidas a la secundaria²⁹, y lo que se deseaba era introducir innovaciones tecnológicas que impactaran en el proceso educativo. Con la experimentación y la interacción, se espera que los estudiantes sean los principales interlocutores de los contenidos del programa y el profesor sea un intermediario que se sirva del apoyo brindado por este tipo de instrumentos, y lo tome como un verdadero apoyo para realizar un cambio positivo en su práctica pedagógica, y no lo sienta como una amenaza a su figura.

Para apoyar la sentencia general, se diseñaron siete objetivos específicos, impregnados de un enfoque constructivista; en cuatro de ellos (1, 2, 6, 7) se señala, como origen o propósito, la construcción (de aprendizajes, mensajes, grupal y de redes). En esencia tienden a promover la adopción de una nueva actitud para incorporar a las TIC en el aula y obtener de ello beneficios potenciadores del aprendizaje.

²⁹ Secundaria XXI, Red Escolar, SEPiensa, entre otros.

1. Proporcionar a maestros y alumnos de educación primaria, fuentes de información actualizada y herramientas para la *construcción de los aprendizajes* con el apoyo de novedosos recursos tecnológicos.
2. Promover la generación de un aprendizaje más significativo a través de nuevas rutas de acceso al conocimiento, que conduzcan a docentes y alumnos a la creación de ambientes atractivos, útiles y organizados de temas, conceptos y contenidos, a partir de la inclusión de nuevos lenguajes audiovisuales como un complemento para la *construcción del mensaje*, la información y el conocimiento.
3. Fomentar conocimientos, habilidades, valores y aptitudes que permitan a los alumnos de escuelas urbanas, rurales e indígenas, así como a los niños con necesidades educativas especiales, valorar su cultura y su entorno, a la vez que relacionarse respetuosamente con el resto de los niños mexicanos.
4. Sugerir al docente estrategias didácticas innovadoras para el tratamiento de los contenidos curriculares.
5. Recuperar los conocimientos y experiencias del docente, en la integración, organización y desarrollo de temas o conceptos frente al grupo, generando un ambiente interactivo que propicie el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
6. Continuar con la incorporación del manejo de las TIC en los procesos educativos, estableciendo así, nuevas maneras de *construcción grupal del conocimiento* en comunidades de aprendizaje que reconozcan el potencial de utilizar los recursos tecnológicos e informáticos para el desarrollo cognitivo y creativo de los alumnos.
7. Promover la *construcción de redes horizontales* entre las escuelas para el intercambio de experiencias y prácticas docentes con el uso de Enciclomedia, influyendo en la gestión educativa para que sea la comunidad escolar quien identifique necesidades, problemas y metas tendientes a elevar la calidad del sistema escolar.

Tabla 1.1 objetivos específicos de Enciclomedia

Estos objetivos están diseñados para responder a los lineamientos de la política de la cual se desprenden --que en general se refieren al uso de innovaciones tecnológicas-- y a las aspiraciones de la NEM de estimular el federalismo, mejorar la calidad educativa a través del cambio en la práctica pedagógica del docente, así como promover el trabajo colectivo y la construcción de redes de gestión escolar. Para coadyuvar a la consecución de estos objetivos, se sentaron las bases pedagógicas del modelo educativo que implican tanto sustentos teóricos como técnicos que debieran ser conocidos por todos los implicados en la política, a fin de entender el modelo que entraña Enciclomedia.

El programa fue formulado e implementado para apoyar el sistema educativo básico y, explorar su implementación, equivaldría a presentar datos que aportarían insumos al conocimiento de desarrollo de políticas en este nivel. Los programas que son producto de políticas educativas explícitas y buscan lograr uno o varios objetivos, e incluyen los qué y los porqués, son objeto de estudios en su diseño, operación y resultados (Zorrilla y Villa 2003). Estudiar Enciclomedia representa la posibilidad de retroalimentar tanto a los

formuladores como a los implementadores, con información que pueda ser útil para la hechura e implementación de las políticas públicas en nuestro país. Porque, como señala Flores Crespo, “el sector educativo en México es un campo fértil para el análisis de políticas públicas y, específicamente, para investigar si las “ideas importan” a la hora de diseñar acciones concretas, debido a que existe un constante interés gubernamental en la educación” (Flores Crespo 2004:89).

El estudio de la implementación de este programa también daría pistas respecto a la congruencia que pudiera (o no) existir entre lo que se establece en los documentos y lo que está sucediendo en el ámbito donde se ejecutan las acciones de implementación de la política y los elementos que pudieran incidir en dicha congruencia. Asimismo, puede aportar datos sobre la implementación de un programa en particular dentro del nivel básico, y sobre el papel de los agentes dentro de ese ámbito, y de este modo sería posible detectar los aciertos y errores, y en dado caso, aplicar medidas correctivas y/o preventivas para optimizar los recursos.³⁰

Ahora bien, para realizar esta exploración es necesario que haya un conocimiento no sólo de las bases políticas/institucionales, sino instrumentales del modelo, pues en ellas se centra el vínculo entre las aspiraciones de la política y su factibilidad, concretada en la práctica educativa. ¿En qué consiste en sí este programa? Esta pregunta se resuelve en el siguiente apartado.

1.3 Enciclomedia como una propuesta de innovación para el modelo pedagógico clásico. Estructura y bases del programa.

El sistema Enciclomedia representa una estrategia didáctica que se fundamenta en los libros de texto gratuito y que, a partir de su edición digital, los enlaza a la biblioteca del aula, a fotografías, mapas, visitas virtuales, videos, películas, audio, interactivos, animaciones y otros recursos tecnológicos.³¹ El apoyo principal es un programa de cómputo multimedia instalado en el disco duro de una computadora y tiene como respaldo un juego de discos

³⁰ En este sentido, Zorrilla y Villa afirman que la investigación educacional acerca de la manera en cómo se hace y se pone en marcha la política educativa así como sus resultados es condición necesaria aunque no suficiente para mejorar la condición del sistema, así como para prever su desarrollo futuro en circunstancias que lleguen a ser óptimas.

³¹ Definición propuesta en el documento oficial que sienta las bases para su desarrollo formal. SEP

compactos. Para su utilización, se requiere del siguiente equipo: una computadora, un proyector, un pizarrón interactivo o uno antirreflejante blanco, una impresora y una guía de uso impresa.

El modelo pedagógico que representa Enciclomedia, ubica al alumno en el centro de la intervención pedagógica y el docente se erige como mediador. Para facilitar esta tarea, el programa propone al docente una planeación breve de la *secuencia didáctica* sugerida en las lecciones, y que se encuentra desarrollada en el Sitio del Maestro, la cual se basa en la fórmula simple de inicio, desarrollo y cierre; también considera importante una *estrategia mediática*, en la que se conjuntan de manera articulada los medios y recursos de apoyo al aprendizaje. Uno de ellos son los libros de texto enciclomediados³² que se ligan con la enciclopedia Encarta, también los multimedios³³ y las herramientas que fueron diseñadas para facilitar el trabajo del maestro y varían según sea la asignatura que se trate.

En Enciclomedia, la *interactividad* dentro del aula es esencial. Se pretende que la acción educativa trascienda el aula, que no se limite al intercambio de información entre el profesor y el alumno, sino que ofrezca otras posibilidades de búsqueda del conocimiento y otro tipo de experiencias de aprendizaje. La propuesta pedagógica de Enciclomedia insta a los docentes a desarrollar las clases con base en preguntas, una *pedagogía de la pregunta*, para que el alumno constantemente se cuestione, busque las repuestas por sí mismo, y no le sean inculcadas o dadas con facilidad, y de esta manera despierte su espíritu científico.

Enciclomedia fue diseñado para trabajar en dos ámbitos de acción: uno que busca la integración del alumno en el manejo del programa y el otro conformado para facilitar la actividad administrativa del docente. En esta estructura del programa, el primer ámbito se denomina, *Sitio del alumno*, y los recursos que se encuentran a disposición de los usuarios, en el sitio, se resumen en cinco principales grupos: actividades interactivas, animaciones, las visitas virtuales, videos y clips de película y la galería fotográfica y otros recursos. En el *Sitio del Maestro*, el docente puede encontrar los planes y programas de estudio, los

³² El concepto “enciclomediar” significa convertir a formato electrónico los libros de texto para su utilización con Enciclomedia. El término (y sus derivados) surge a partir de esta acción.

³³ Los multimedios son apoyos que se vinculan a las lecciones y que ofrecen materiales en audio, videos, animaciones producidos por la SEP para complementar los contenidos curriculares.

avances programáticos, el libro del maestro, y los ficheros de actividades didácticas; también estrategias y sugerencias para ir desarrollando las acciones establecidas en los libros de texto.

A pesar de que el programa representa una oportunidad para acercar las herramientas tecnológicas, su implementación resulta difícil, si se tiene en cuenta que se trata de tecnologizar el espacio áulico en una organización compleja como la escuela³⁴ donde sabemos que privan las prácticas tradicionales de enseñanza y existen problemas que obstaculizan el cambio³⁵. “La inclusión de Enciclomedia implica la modificación de patrones de comportamiento individual y social, lenguajes, esquemas mentales y costumbres”³⁶, por lo que resulta, por demás necesario, que se realicen estudios sobre la implementación de programas en el nivel básico que pudieran implicar cambios en el *statu quo* de las organizaciones.

Investigar sobre las políticas dirigidas a la educación es un hecho trascendente y necesario; los estudios sobre política educativa apenas comenzaron en México en los noventa. El Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) realizó un balance coordinado por Margarita Zorrilla (2003) sobre los estudios que a este tenor se encuentran en el estado del arte mexicano. En este trabajo, se describen estudios enfocados a diversos temas de la política educativa que han recibido atención por parte de investigadores; sin embargo, los niveles básico y medio superior “siguen siendo un objeto de estudio poco frecuente en la investigación educativa” (Zorrilla y Villa 2003:20). Estas autoras afirman que el campo de educación de política educativa, en educación básica, es francamente emergente, y la presente investigación contribuiría a enriquecer este ámbito tan descuidado de la investigación educativa.

³⁴ Schmelkes señala que la escuela es una organización compleja porque exige una vida colectiva, la adquisición de una identidad y de una imagen, el desarrollo de metas compartidas, y el compromiso de la comunidad educativa con las acciones necesarias para alcanzarlas (Schmelkes 1998:190).

³⁵ A este tenor, Ornelas señala que en México hay resistencias y actitudes conservadoras para hacer un uso intenso y extenso de los medios y otras tecnologías avanzadas (en el espacio educativo) (Ornelas 199 :280). Esto se vio reflejado en el estudio realizado al programa por Holland y Honan (2006), donde señalan la necesidad de un cambio de actitud en el maestro para poder asimilar mejor la tecnología y la motivación para facilitar este hecho.

³⁶ “Observatorio Ciudadano de la Educación”, artículo consultado en línea el 25 de febrero de 2007. http://www.observatorio.org/plataforma2006/5_Educacion%20basica.pdf

Atender una de sus fases, de una política pública como es la implementación, significa la posibilidad de re-encauzar el camino, prevenir y corregir a tiempo las posibles fallas. Para poder realizar un estudio pertinente, hace falta conocer el proceso que se llevó a cabo en los estados donde la implementación comenzó desde 2003³⁷ durante la llamada “primera etapa”, para lo cual se diseñó un modelo de implementación que se explora a continuación.

1.4 Lineamientos para la implementación y las estrategias de capacitación y comunicación.

Los recursos, para la operación de Enciclomedia, son compartidos por el Gobierno Federal y por el Gobierno Estatal. El primero realiza compromisos que podrían resumirse en dos categorías: en la operación del modelo pedagógico y en la dotación y mantenimiento de los recursos técnicos para su instrumentación; es el responsable de coordinar el proyecto de formación continua de los docentes, y del diseño y desarrollo de un modelo que permita evaluar el impacto del programa. El gobierno del estado está encargado de resguardar el equipo entregado y destinar espacios físicos exclusivos para instalarlo, también se obliga a actualizar el programa, incluyendo materiales educativos regionales, y a aplicar estrategias, tanto para democratizar el programa, así como para que pueda ser instalado en el total de escuelas del estado, para garantizar la formación continua y el acompañamiento pedagógico de los profesores; también es responsable de informar a docentes, alumnos, autoridades, y a los padres de familia sobre los avances y resultados de las acciones a que se compromete con este programa.³⁸

Para facilitar la operación de Enciclomedia, se diseñó una estrategia de capacitación³⁹ la cual abarcaba dos líneas de trabajo: la capacitación directa a los profesores y el acompañamiento y apoyo a las escuelas. En el primer caso, se trata de diversos tipos de

³⁷ Cabe aclarar que no todos los Estados de la República se seleccionaron para implementar en la primera etapa de Enciclomedia ni todas las escuelas en los Estados seleccionados; sólo fue una proporción aproximada de 30% de las escuelas del país las que iniciaron en la primera etapa. En la segunda etapa, la meta fue cubrir 100% del territorio nacional (información obtenida del SIEEB, disponible en línea).

³⁸ Convenio de Coordinación para la operación del Programa Enciclomedia.

³⁹ 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.

cursos (talleres virtuales, teleconferencias, entre otros) para habilitar a los docentes, y a los asesores técnico-pedagógicos; en el segundo caso, de un sistema creado para resolución de problemas que se presentaran durante la implementación⁴⁰. La estrategia comprende tres fases: en la primera se realizó una *fase de sensibilización* en el ámbito nacional, para dar a conocer y participar de la importancia del programa entre las autoridades educativas de los estados; posteriormente se lleva a cabo una jornada de sensibilización y capacitación dirigida al equipo responsable de Enciclomedia en los estados, y la promoción de una campaña informativa para la estructura intermedia, así como cursos de capacitación para los asesores, la elaboración de materiales y la organización de una reunión de balance.

Una segunda fase incluyó la *formación de maestros y asesores para el uso de Enciclomedia*, cuyas acciones efectuadas fueron jornadas de trabajo con el equipo responsable en cada Estado, cursos de capacitación para asesores, cursos generales de actualización, establecimiento de convenios con instituciones de educación tecnológica para la capacitación de asistentes técnicos y la realización de una reunión nacional de balance de actividades; la tercera fase comprende la *formación de los maestros* para el uso de Enciclomedia, cuyo propósito era capacitar a los profesores que formarían parte del grupo que comenzaría a implementar el programa. El plan, para capacitar a los profesores que operarían el programa, incluía tres trayectos formativos para habilitarlos en el manejo de las diferentes asignaturas, que se llevarían a cabo en un lapso determinado por los gobiernos.

En apoyo a esta estrategia de capacitación, se diseña una estrategia de comunicación inspirada en el *Modelo macro intencional de comunicación pública*, el cual consiste en el esquema siguiente: un productor social (que es una instancia originada de una política pública) dirige una convocatoria a re-editores sociales, (que son las instancias de apoyo para la implementación de los programas y/o estrategias derivados de la política) con el apoyo de medios de comunicación masiva, con el propósito de que aquéllos modifiquen sus campos de actuación, en función de un propósito colectivo (que puede ser la implementación de un programa).

⁴⁰ Problemas que pueden ir desde el aspecto técnico, de manejo de software, administrativos, etcétera, dada la naturaleza de este programa que implica el manejo de tecnología, que en muchos casos puede ser complicada para los usuarios que no han recibido formación elemental en informática.

El modelo supone que existe un proyecto de nación que se constituye en fuente de hipótesis y sentidos para la sociedad, y que existe de un productor social, personal o institución, que posee o puede crear condiciones para que ocurra una *movilización social*. Se aspira a que esta movilización se fundamente en el compromiso autónomo del re-editor y no en instrumentos de coacción. Para despertar el interés colectivo, se convoca un *imaginario social*, que tiene que ser lo suficientemente atractivo como para que los re-editores se comprometan con una causa y actúen en consecuencia. En esta idea descansa el carácter democrático de la comunicación pública y la *movilización participada* a la que ésta aspira.⁴¹

La intención del Gobierno Federal, para la operacionalización del programa Enciclomedia, era considerar la propuesta de este modelo: generar un imaginario social compartido por los involucrados, en aras de movilizarlos hacia la consecución de las metas establecidas. Las carpetas, entregadas en los Estados, contienen un apartado dedicado especialmente al desarrollo del modelo, en que se sientan algunas bases para la construcción de un imaginario colectivo, que sirven de guía para la movilización social, esto a través de un plan de comunicación que transforme la abstracción de dicho imaginario, en acciones concretas para beneficio de la implementación.

Pese a que el programa fue acompañado por ambas estrategias (de capacitación y comunicación), dada la naturaleza del programa –que requiere del desarrollo de ciertas habilidades, éstas no parecen haber dado resultado. De acuerdo con la evaluación llevada a cabo por Holland y Honan (2006), los coordinadores del programa en los estados consideraron que era un proyecto a gran escala que requería la rápida instalación de equipos (técnicos)...que era difícil coordinar los equipos de personas y que las reuniones eran difíciles de organizar. Quienes participaron en esta primera etapa señalaron que “no

⁴¹ Modelo macrointencional de comunicación pública es creación de Bernardo Toro y Martha Rodríguez, publicado en un documento auspiciado por el BID (2001) “La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos”; dicho modelo se desglosa en las carpetas entregadas a las entidades para la implementación de Enciclomedia.

siempre era claro quién debía jugar qué papel en la puesta en marcha de la herramienta” (Holland y Honan 2006:175).

En las evaluaciones realizadas al programa⁴², se evidencia una clara debilidad en el proceso formativo de los implementadores (pues están enfocadas a ponderar las deficiencias pedagógicas del proyecto). Sin embargo, se soslaya un aspecto esencial en cualquier programa que se pretenda implementar: la comunicación de la política. El presupuesto que se destinó para la comunicación de la política fue poco⁴³ y la importancia que se dio a este aspecto, también lo pareció. El saldo es difícil conocerlo, pero lo que sí es seguro, es que hubo consecuencias derivadas de esta omisión, lo cual puede evidenciarse en una nota publicada por *El Universal* en donde se señala que, “a pesar de que el programa (Enciclomedia) se ha instalado en un número considerable de escuelas y es de acceso a los estudiantes, los profesores reportan falta de conocimiento, información, y guías para su uso efectivo y eficiente...”(*El Universal* 16/03/07:20 A).

Nuestra pretensión es, precisamente, estudiar el proceso de implementación en el estado de Tabasco, donde se introdujo el programa desde la primera etapa, pero dando especial énfasis en el proceso de comunicación de la política, el cual es un aspecto no considerado ni en los documentos base de la implementación del programa ni en las evaluaciones realizadas hasta el momento. Por último, se realiza un análisis respecto de la accidentada trayectoria que ha seguido el programa y que fue objeto (y continúa siendo) de intenso debate en el espacio público nacional.

⁴² En el texto, “Aprender Más y Mejor”, en la parte dedicada a Enciclomedia, se señalan una serie de evaluaciones preliminares realizadas desde el comienzo del programa. Una realizada por Sánchez Rosete (ILCE 2004); Una llevada por el Centro de Estudios Educativos(CEE 2004) ambas en las escuelas del laboratorio de pruebas del ILCE; un estudio longitudinal cuantitativo efectuado por Cobos y Leal (2005) y una recopilación de opiniones de directores, supervisores y padres de familia realizada en Nuevo León por Vidales, González, García, Vázquez y Ramos (2006) y la realizada por la Universidad de Harvard conducida por Holland y Honan y apoyada por el ILCE en el 2006, durante los mismos meses que se llevaba a cabo nuestra investigación en el campo.

⁴³ Lo anterior fue confirmado por la Mtra. Leticia Morales, Directora de Planeación e Innovación de la Subsecretaría de Educación Pública, en una entrevista realizada en enero de 2006.

1.5 Pasado, presente y futuro del programa. El debate político en torno a Enciclomedia.

El programa fue presentado por el ILCE a las autoridades en el año 2000; en el 2001 se incluía una mención en el Plan Nacional de Desarrollo y en el 2003, el ILCE ofrece un informe sobre disponibilidad y uso de tecnología en la educación básica. Simultáneamente se comienzan a instalar los primeros equipos en cinco escuelas piloto del Distrito Federal y se desarrollan las bases para su operación⁴⁴. En agosto de 2004, se pone en marcha en 6 mil 700 escuelas primarias del país. El Ejecutivo lo difunde entre diversas autoridades educativas como el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y firma, en diciembre de ese año, un convenio con el organismo Transparencia Mexicana, para legitimar los procesos de licitación para el uso de los recursos destinados a equipar 21 mil 467 aulas de quinto y sexto de primaria en el país.⁴⁵

En noviembre de 2004, el Congreso no aprobó la instrumentación del programa por considerar que no contribuía a la equidad, sino a ensanchar la brecha entre las escuelas de todo el territorio nacional. Frente a esta situación, el Ejecutivo presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia para modificar esta decisión. Sin embargo, ya se había solicitado un préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo, pero mientras éste se aprobaba, el Ejecutivo decidió recortar el gasto de algunos otros programas para impedir retrasos en la implementación.⁴⁶ En Febrero de 2005, a petición de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación comienza una revisión especial de la licitación pública internacional convocada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) para la compra de pizarrones electrónicos y muebles de cómputo del proyecto (*La Jornada*, enero–febrero de 2005), ya que existía la sospecha de que se habría beneficiado especialmente a Microsoft. Pese a todos los problemas, el gobierno

⁴⁴ Guía cronológica presentada en el texto “Aprender Más y Mejor” Fondo de Cultura Económica, 2006, P. 102.

⁴⁵ Información resumida de los boletines divulgados por la Secretaría de Educación Básica durante los años 2003 y 2004.

⁴⁶ Josefina Vázquez Mota entonces secretaria de Desarrollo Social admitiría que se había sustraído del programa Oportunidades 1700 mdp y Lorenzo Gómez Morín declaraba que Hacienda haría un préstamo por 2 mil mdp (*La Jornada*, 20/01/06 y 18/03/06)

colocó al programa en un escaparate mundial presentándolo como una alternativa para cerrar la brecha tecnológica entre los países de Latinoamérica⁴⁷ y ofrece la asesoría para su instrumentación en otros países latinoamericanos y de Europa; además, anuncia que, en acuerdo con CONAEDU (06/04/2005), el programa se incorporaría al subsistema pedagógico de telesecundaria.

Durante 2006 se estableció un debate público (que siguió en 2007) entre diferentes actores: funcionarios, intelectuales, ONG's y medios de comunicación. Cabe mencionar que en esta comunicación política que se suscitó⁴⁸, las intervenciones del SNTE fueron casi inexistentes.⁴⁹ Huerta y Paredes (2006) realizan una mención respecto de este debate, y lo organizan con base en dos grandes rubros: a) la relación costo/beneficio frente a las necesidades escolares y la equidad social y b) pertinencia de la tecnología utilizada e impacto en el mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Por ejemplo, Fuentes Molinar, ex sub secretario de Educación Básica y Normal, advertía del enorme compromiso económico que implicaría a largo plazo mantener el programa y sugería detenerlo, lo mismo que al de RES ya que era asunto de “seguridad nacional” (La Jornada, 13/01/2006).

El gobierno continuó incorporando materiales al programa como la asignatura de Inglés y, en septiembre de 2006, la SEP impartía capacitación a las autoridades escolares para habilitarlas en el uso de una versión más actualizada del programa (2.0). En esos cursos fue cuando se repartieron materiales para reforzar el uso del programa (*boletín*, 16 sep 2006). El SNTE hace un pronunciamiento para denunciar las desigualdades entre los profesores de las zonas rurales marginadas y los que impartían clase con Enciclomedia (*El Universal* 10/10/06); posteriormente, se publica el documento denominado “Aprender Más y Mejor” que contenía una serie de evaluaciones realizadas por diferentes grupos a los programas de

⁴⁷ El secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, lo presentó a embajadores de 14 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, además de representantes de Belice, Cuba, Haití, Honduras y Venezuela; información publicada en el *boletín* del 17 de marzo divulgado en la página de la SEP)

⁴⁸ El concepto se refiere al proceso de circulación de mensajes entre actores políticos dentro de la esfera pública; concepto que se aborda con detalle en el siguiente capítulo.

⁴⁹ En un inicio, Elba Esther Gordillo dio un tibio apoyo al programa al acompañar al presidente Fox en un acto público donde el promovía el programa (Boletines publicados por la SEB, sep.2004)

gobierno relacionados con la educación; Enciclomedia sería evaluado por científicos de la Universidad de Harvard, quienes hicieron recomendaciones para mejorar el programa. El 10 de octubre, la SEP publica en su página “aprueba Harvard Enciclomedia”. El 1º diciembre de 2006, el presidente del grupo “Texas Instrumens” (líder mundial en tecnología) entregó al todavía secretario de Educación Pública Reyes Tamez, un reconocimiento por su impulso a Enciclomedia, y a finales de ese año, la LX legislatura recorta el presupuesto a los programas educativos, y a Enciclomedia se le asignó la mitad del presupuesto que había sido solicitado: de 7 mil 53 mdp a 3553 mdp (*La Jornada* 22/12/06).

En el 2007, la prensa comienza a publicar el asunto de las licitaciones. El periódico *Reforma* denuncia irregularidades en el proceso, ya que fueron cuatro compañías las que se llevaron el mayor porcentaje (63%) de participación en la venta de tecnología. Las nuevas autoridades educativas con Josefina Vázquez Mota al frente, declara que se suspende el programa en secundaria y se anuncia la terminación anticipada de los contratos con los proveedores (*Excélsior* 31/01/07); también se comienza a fiscalizar el programa porque se sobregiraron 700 mdp y, presumiblemente, se perdieron equipos (*Reforma*, 20/04/07). La prensa comienza el escrutinio del *libro blanco* de Enciclomedia, el cual supuestamente se había mantenido en reserva y que adolecía de fallas tanto en la metodología para la recuperación de equipo informático perdido o extraviado, como en los indicadores para medir el avance de los objetivos (*La Jornada*/31/01/06).

Para entoces, la comunicación política se intensificó. La Cámara de Diputados, a través de la comisión para la educación, explicó que no se había aprobado el presupuesto por las dudas que existían, y el Senado a través del presidente de su respectiva comisión proponía una investigación más profunda. Por su parte, el nuevo subsecretario de Educación, Fernando González, proponía se reestructurara el modelo original de Enciclomedia a otro que implicara la utilización de banda ancha (*El Universal* 08/02/07), y Transparencia Mexicana acusaba a las autoridades de la SEP de impedirle participar en el procedimiento de análisis para fundamentar el motivo que declaraba ganadoras a las empresas licitadoras (*El Universal* 9/02/07). En respuesta, la Secretaría de Educación aclaró que las denuncias

correspondían a la administración anterior, pero que la presente, estaba trabajando para subsanar las fallas en el programa, y pedía la intervención de la Secretaría de la Función Pública (*El Universal* 13/02/07). Algunos especialistas e investigadores emitieron opiniones durante el debate⁵⁰, pero Gómez Morín, ex subsecretario de Educación Básica, afirmaba que “los cuestionamientos que se hacen al programa son sólo nacidos de intereses políticos y los realizan personas que no conocen cómo opera el proyecto” y criticó la propuesta del actual subsecretario para reestructurar el modelo (*Milenio* 14/02/07).

A mediados de febrero, la Secretaría de Educación notifica formalmente a las empresas la cancelación anticipada del contrato de arrendamiento de los equipos debido a la política de austeridad de la presente administración (*Reforma* 13/04/07). El pleno de la Cámara de Diputados acordó que se integrara un equipo especial para auditar e investigar del programa, sobre todo en torno al presupuesto, la administración y el cumplimiento de las normas⁵¹ (*El Universal* 16/02/07) y en este panorama, el SNTE rompe el silencio e insiste en que la desigual distribución de los equipos genera problemas, por falta de equidad, y conflicto en las comunidades escolares no sólo entre maestros sino entre directivos y padres de familia y, a la vez, critica la suspensión del mismo en secundaria (*Reforma* 21/02/07). La secretaria de Educación Josefina Vázquez Mota, se reúne con el Secretario de la Función Pública para evaluar las acciones con el fin de auditar el programa (*El Universal* 27/02/07).

Actualmente, 148 mil aulas de primaria cuentan con equipo, con cerca de 60 mil contenidos didácticos. La implementación se canceló para secundaria, pero continuará en primaria hasta el 2010, el plazo que se había fijado en un inicio (*El Universal* 13/02/07). La titular de la SEP considera que es cuestión de que el programa se mejore y se reoriente la capacitación a los profesores para “tener un mejor respaldo en el aula” (08/02/07). Por otro lado, las empresas licitadoras exigen una indemnización de 600 mdp, y la SEP estudia la situación para definir el monto que se les otorgará. (*El Universal* 09/02/07). El futuro del programa es algo incierto, por un lado hay la voluntad de las autoridades para que continúe,

⁵⁰ Por ejemplo, algunos investigadores de la UPN, como Etelvina Sandoval (*La Jornada* 22/12/06), Gustavo Flores, del ILCE (*El Universal* 09/02/07), Juan Manuel López Garduño, (*El Universal* 14/02/07).

⁵¹ Hasta ese momento se le habían asignado 9 mil 402 mdp con cargos erogados al presupuesto de 2004, 2005, 2006.

pero por el otro, las presiones para reestructurarlo son fuertes. Hay muchas preguntas que quedan en el aire y que sólo podrán ser contestadas con el tiempo. Es posible que le suceda lo que a otros programas como Red Escolar, que siguen existiendo, pero pasan casi inadvertidos.

Los actores políticos hablaron y fueron definiendo la trayectoria del programa, pero los verdaderamente interesados en él (docentes implementadores) no fueron atendidos debidamente desde un inicio. La política pública que representa el programa, fue ampliamente aceptada por ese público-objetivo a los que iba dirigida, así lo muestran los estudios llevados a cabo y que se han referido en este documento. Sin embargo, errores de diversa índole impidieron aprovechar esta coyuntura y uno de esos errores fue precisamente el desestimar el mensaje de la política (lo cual se pretende probar en este estudio). Se estableció una suerte de comunicación política entre los que tuvieron voz en el espacio público nacional, y no se cuidó la comunicación de la política para movilizar a los que operarían el programa.

Miranda y Reynoso (2006), al hablar del caso de la Reforma para la educación Secundaria, subrayan la necesidad de atender estos flancos: “además de alinear la comunicación mediática con las verdaderas finalidades educativas, se requieren dispositivos de comunicación y espacios de reflexión de la misma, que se instalen en los referentes inmediatos del trabajo docente en las escuelas” (Miranda y Reynoso 2006:1446). En el siguiente capítulo se discute el proceso de implementación y la manera en que la comunicación fue tratada en los diferentes estudios elaborados al respecto dentro de las visiones top down y bottom up, hasta construirse el Modelo de Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de la Política (MIICP), mismo que es el que inspira nuestro diseño de investigación; también se abordan los conceptos de comunicación política y de comunicación de la política, que son nuestro aporte teórico en el presente estudio.

Sumario y conclusiones

Enciclomedia se diseña como un programa que promueve los tres objetivos estratégicos del PNE 2001 -2006: equidad, calidad y gestión institucional. El evidente apoyo técnico y político que recibió por parte de las autoridades educativas, le dio carácter prioritario⁵² para la administración de Vicente Fox. Convertido en uno de los ejes principales de la política nacional se implementa en un tiempo récord que no permitía la difusión sistemática de sus bases entre los que se encargarían de operarlo y la estrategia de capacitación, que lo acompañó, fue por demás deficiente. Se establece una suerte de debate público cuestionando su eficacia y el resultado más dramático fue la reducción del presupuesto a la mitad del solicitado para su expansión.

- El programa se menciona en el PNE y sus bases se publican durante su gestión. Aparentemente se cuidó la formulación de la política y su diseño contenía estrategias de apoyo y de blindaje para preservarlo e incluso expandirlo. Se establecieron convenios con los estados, el SNTE no significó un obstáculo para su implementación como ha sucedido con otras políticas (Vg:RES), y se contó con la aprobación tanto de las autoridades en los distintos niveles como de los propios implementadores, tal como lo sugieren los estudios realizados al respecto. Pese a todo, el programa no tuvo el éxito que se esperaba, fue descalificado antes de probar su eficacia. Las causas pueden ser muchas, pero sin duda, auscultar lo que sucedió durante el proceso de implementación podría dar pistas respecto a situaciones que pudieron incidir en este proyecto, relacionadas con aspectos insospechados, como la comunicación del mensaje de la política.
- El estudio de la política pública se ha enfocado en las diferentes etapas que la componen. No es lo mismo estudiar el proceso de formulación o el impacto o consecuencias que tiene, a la ejecución misma de la política. Diferentes autores apuntan a la comunicación como elemento importante para el proceso de

⁵² Se dice que una acción de gobierno es prioritaria, cuando se le asignan los recursos que requiere (no se escatiman) y se le asigna el mantenimiento técnico y político para solventar todos los escollos que pueda encontrar durante su implementación (Prawda 1987:73).

implementación de una política pública; aunque son Goggin et al, quienes proponen un modelo de investigación de la implementación, en el que la comunicación es el factor clave de estudio. Esta recibe atención en la formulación de los documentos elaborados para operar Enciclomedia, sin embargo, resulta importante conocer si en la práctica incide en los actores como para modificar o determinar de algún modo el proceso y los resultados de la implementación.

- La discusión que se da en la esfera pública a través de la comunicación masiva, (comunicación Política) se conoce que tiene cierto impacto en el curso que toma una política pública, como fue el caso de la RES o de Enciclomedia, pero el impacto del aspecto endógeno de la comunicación (Comunicación de la Política) entre los agentes que la operan es un tema soslayado por los investigadores.

En el siguiente capítulo se discuten los principales estudios que se han realizado sobre la fase de la implementación de las políticas públicas, enfocándonos más tarde en los hallazgos sobre comunicación obtenidos en estas investigaciones, hasta llegar al Modelo de Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de la Política, de Goggin et al., en el que se inspira el diseño metodológico de la presente investigación; en la última parte de ese capítulo, se discuten los conceptos de Comunicación Política y Comunicación de la Política que son claves en el presente trabajo.

CAPÍTULO 2 LA IMPLEMENTACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Introducción

Han pasado los años en que las políticas eran meras imposiciones del Estado que se operaban sin un diagnóstico previo y sin evaluación posterior.⁵³ Los estudios sobre las políticas públicas estaban más enfocados a los resultados, es decir al impacto de los programas, pero pronto se dirigieron a estudiar diferenciadamente las diversas fases, como la implementación, cuyos estudios aparecieron en los 70 en Estados Unidos y Europa Occidental motivados en parte por fallas percibidas en los programas de la Gran Sociedad (Mazmanian;1989:288) y fueron prolíferos a partir de entonces, sin embargo decrecieron en cantidad hasta casi desaparecer en los 90. Elmore, señala que “las políticas se fundamentan en una comprensión deficiente e incompleta de los problemas que se pretende resuelvan, pero en la gran mayoría de los casos es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas o si fracasan por que son buenas ideas mal llevadas a la práctica” (Elmore 2003:186).

El presente capítulo, busca presentar algunos hallazgos que respecto a la fase de la implementación se han encontrado en los estudios sobre política pública, y en especial, la atención que ha recibido el proceso de comunicación en ellos, a fin de contar con elementos que justifiquen nuestra intención de abordar la investigación sobre implementación de Enciclomedia desde una perspectiva comunicacional y tomando en cuenta que en nuestro país existe apenas una incipiente una cultura para la evaluación de las políticas, menos aún para realizar estudios sobre su implementación, lo cual servirían a múltiples propósitos: retroalimentar a los tomadores de decisiones para contribuir a su re diseño y mejoramiento, servir de ejemplo para otras implementaciones, nutrir las diferentes disciplinas que converjan en el estudio, por ejempl

Los estudios sobre implementación – dentro de las tres diferentes perspectivas que analizamos en este capítulo- abordan el asunto de la comunicación de diversas maneras;

⁵³ Aguilar ilustra a este tenor la situación por la que fue pasando la disciplina de las políticas Públicas en México, cómo fue cambiando el concepto hasta devenir en un campo específico de análisis científico. V. Aguilar Luis, Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México, en Sociológica año 19 num. 54, enero abril de 2004.

algunos autores apuntan a la comunicación como factor clave para el proceso de implementación de una política pública; el modelo de Van Meter y Van Horn (1975) es un claro ejemplo pues contiene variables relacionadas directamente con la comunicación. Sabatier y Mazmanian (1981) Pressman y Wildawsky (1986) señalan la claridad de los *mensajes* y las metas como un elemento de primordial importancia en la implementación; el *feedback* también es considerado importante por estos estudiosos de la implementación como Barret y Fudge (1979), Sabatier y Mazmanian (1979) y también Elmore (1978) quien subraya las prácticas de *retroalimentación* en la administración directa e intergubernamental entre las agencias, así como Foster (1993) y Matland (1995). Las *interacciones* entre los agentes implementadores y sus *respuestas* también son atendidos en las investigaciones y resultados, [(Lipsky;1971), (Bardach;1977), (Scharpf;1978), (Lewis y Flynn;1979), (Palumbo y Calista;1990), (Stocker;1991)]

Algunos otros autores destacan la necesidad de una visión de la política pública y cada una de sus fases, desde diferentes perspectivas disciplinarias (O'Toole;1989, Aguilar;2003, Barret;2004), incluyendo la de comunicación, la cual se nutriría de un ámbito más de estudio. Laurence O' Toole (1989) señala "Como la investigación sobre implementación se nutre necesariamente de la que se produce en numerosos campos de la ciencia social, se deberían realizar mayores esfuerzos para diseñar vínculos y elaborar comparaciones entre esos varios campos. Desde luego el estudio de las políticas públicas se beneficiaría de intercambios más productivos y numerosos con otras disciplinas pues difícilmente los problemas políticos pueden ser abordados por una sola especialidad teórica y académica. Las ventajas que tales esfuerzos reportarían serían especialmente notorias en el caso de la implementación que involucra a múltiples actores" (O'Toole 2003:459) Por otro lado, el enfoque crítico de la comunicación aboga por un abordaje interdisciplinario de la comunicación, ya que es un proceso social tan amplio, (Lozano 1996:20) que necesita nutrir y ser nutrido por otras disciplinas en un intercambio simbiótico de conocimientos.⁵⁴

Nuestro interés en esta parte del documento es discutir sobre los puntos medulares que han sido tratados por los estudios sobre implementación y la comunicación en la

⁵⁴ En el otro extremo está el enfoque positivista, cuyos teóricos afirman que la constitución de una ciencia de la comunicación es factible y deseable, pero requiere de investigación y elaboración teórica.

implementación, lo cual nos ayuda a sustentar nuestro diseño de investigación, mismo que está inspirado en el Modelo de Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de una Política, (MCIIP), el cual se discute especialmente en una de las secciones de este capítulo. También ofrecer una propuesta de concepto de Comunicación de la Política Pública (CPP), para ser considerado en la arena de las políticas públicas y de la comunicación como disciplinas. A continuación damos pie al primer punto, cuyo objetivo es aclarar las diferencias entre programa y política, dos términos que son reiteradamente utilizados en el discurso como sinónimos, con el fin de no resultar tan repetitivos con el uso de uno solo, por lo que vale la pena destacar la diferencia.

2.1 Política pública y programa. Relaciones y diferencias.

En esta sección se discuten sucintamente los concepto de *política pública*, así como el de *programa* (de gobierno) que son dos términos medulares en el presente estudio y ocasiones se utilizan ambos como sinónimos, lo cual no es del todo incorrecto, y sí permite alternar el uso de conceptos para no sonar reiterativos en un discurso. Knoepfel, Larrue y Varone (2000) proponen la siguiente definición de política pública: *Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos”, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver.* Thoening da en los años 80 un promedio de 40 definiciones de política pública, e introduce la idea de que la política se refiere a “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”.⁵⁵

La política se juega toda en torno a las políticas. Por eso, se originan, estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, “arenas” y no una sola

⁵⁵ Citado por Edith Kaufer , en las Políticas Públicas, algunos Apuntes generales, <http://www.ecosur.mx/Difusi%C3%B3n/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf> (21/11/05)

estructura, aunque, como señala Knoepfel, (2000) Ciertas políticas públicas pueden no interpretarse como una acción colectiva para la solución de un problema social sino como un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre otro. *Aguilar las define como las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de electores y contribuyentes* (Aguilar 2003^a: 36). Ahora bien, un programa es un concepto polisémico, de hecho en el diccionario de la lengua española se define de varias maneras, pero para fines de este trabajo interesan dos de ellas: Como un proyecto ordenado de actividades y como una serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto. Este concepto es utilizado principalmente en el ámbito de la administración, pública o no.

Ahora bien, el *programa* en el ámbito político comprende un repertorio de soluciones concretas que presenta un candidato o un grupo para resolver los problemas nacionales en una situación dada. Puede ser presentado por un partido político a los electores o por un jefe de gobierno designado al parlamento, para que este lo apruebe o rechace. Si el parlamento lo aprueba empieza a funcionar el gobierno, y puede poner en marcha su programa.⁵⁶ Además, es un concepto muy usual el *mainstream* gerencial, en el cual es concebido como la secuencia paso a paso de las acciones necesarias para cumplir los objetivos y ejecutar los planes previos⁵⁷; este concepto de programa puede referirse a uno de los productos derivados de un plan general (que en política sería un Plan de Gobierno) que se enfoca a atender una situación específica.

En el lenguaje de la política el programa es un proyecto o *conjunto de proyectos dirigidos a una o más metas comunes*. Ya sea en la arena política o empresarial, el programa es un proyecto que comprende metas (propósitos generales que se siguen) objetivos (cuantificación y periodización de las metas) así como acciones (tareas particulares), y que

⁵⁶ Definición dada en el Diccionario de Ciencia Política, FCE 1999, p. 924

⁵⁷ Alberto cita a Mitzberg y Quinn (1992) en esta definición de programa y agrega que los programas llevan al detalle los planes previstos con especificación de las acciones a ejecutar, sus tiempos y sus costes, asegurándose que los recursos asignados permitan alcanzar los objetivos; de tal modo que una estrategia o política pública se puede concretar en uno o más planes, que a su vez incluyen programas; el programa se constituye así el paso previo a la acción y ha de servir como guía, tanto para la ejecución, como para su monitorización y control (Alberto 2005:161)

debe dirigirse a resolver algún tipo de problemática, necesidad o deficiencia.⁵⁸ En el campo de lo social, un programa, es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, sin tomar en cuenta si requieren o no de inversión.(Coehn y Franco 2005:110) Algunos autores señalan que la traducción operacional de las políticas son los programas y proyectos sociales, a los que se les asignan recursos para ponerlos en práctica (Idem:109). Así tenemos que los conceptos de proyecto y programa, aunque no con idénticas definiciones, se pueden utilizar indistintamente, puesto que ambos tratan el aspecto práctico de una política. Atendiendo a esta idea se usan a lo largo de este documento los tres términos (política, programa y proyecto) para referirnos a Enciclomedia, en aras de no emplear repetidamente uno solo.

Una vez planteada esta aclaración, entramos de lleno en los temas centrales del capítulo, que son la implementación y la comunicación.

2.2 La fase de implementación de la política pública. El debate hacia la teoría.

El objetivo en esta sección del capítulo es presentar un marco de referencia (histórico y conceptual) sobre la implementación, que es la fase o etapa de la política pública, que consiste en un proceso para traducir en acciones, las decisiones tomadas en la política, a fin de poner en efecto los planes determinados por mandato federal. (Goggin 1990), (Howlett y Ramesh 2003) La atención que comenzó a recibir esta etapa como un objeto de investigación para los estudiosos de la política, se origina cuando se descubre que representaba el problema central para la instrumentación de políticas públicas, asunto evidenciado en los resultados de las evaluaciones de algunas políticas de empleo, capacitación laboral y desarrollo urbano en los Estados Unidos; Pressman y Wildavsky mediante el estudio de una política⁵⁹ federal para desempleados de los residentes centro – urbanos de Oakland California, muestran como los trabajos del programa no se realizaban como los diseñadores de la política lo habían concebido.

⁵⁸ En el caso de Enciclomedia el término tiene otro matiz más, ya que aparte de ser un proyecto con objetivos, metas y acciones, también tiene la particularidad de que, por su naturaleza, puede contener otra definición más, puesto que básicamente se diseñó con base en un software, y sólo puede entenderse y manejarse en torno a éste, que es un conjunto unitario de instrucciones para un ordenador.

⁵⁹ Estudio clásico de la implementación de Pressman y de Wildavsky subtítulo “How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or Why it’s Amazing that Federal Programs Work at All. . . .”(1984)

De ahí comenzaron a desarrollarse un gran número de estudios⁶⁰ en ese sentido, que exhibían el incumplimiento de objetivos, los retrasos impensables y los costos excesivos de las políticas sociales (Aguilar 2003^d). Barret (2005) señala que el cúmulo de estudios que tanto en los Estados Unidos como en Inglaterra comenzaron a proliferar, enfatizaban en la eficacia de la política, y que a pesar de la plétora de políticas y planes de funcionamiento, las expectativas de las políticas no se cumplían; entonces la preocupación cambió del qué de los resultados de la política al porqué de la falla. Fue ahí que comenzaron a atenderse los factores a los que podrán atribuírseles esos fracasos (Presman y Wildavsky 1984), (Gunn; 1978), (Sabatier y Mazmanian 1978), (Bardach; 1977), (Elmore, 1978) entre los que se encontraron la carencia de objetivos claros de la política, la multiplicidad de agentes y agencias implicados, las diferencias inter e intra organizacionales (de valores e intereses) y de autonomía relativa de las agencias implementadoras. En resumen, las razones invocadas del fracaso, no eran sino del orden político – administrativo, (Aguilar 2003^b) y los principales responsables eran los gobiernos por tomar erróneas decisiones.

Existen diversas causas a las que se le podrían imputar el fracaso de una política, la falta de consenso, de apoyo o recursos materiales y humanos que no tiene que ver con la implementación; en cambio, cuando se cumplen todas las condiciones como el consenso, financiamiento, criterios legislativos precisos y compatibles, y ninguna oposición y aún así, la política fracasa, entonces se habla de un problema de implementación (Pressman y Wildavsky 1973). Entre estas “fallas de implementación”, se detectó una relacionada con la *diversidad de actores involucrados en el proceso* y con los problemas de comunicación y coordinación entre los “eslabones” de la cadena (Barret 2004); superar los problemas o fallas de implementación sólo puede efectuarse primero, conociéndolos y segundo, corrigiendo o previniendo.

⁶⁰ Los estudios que sobre políticas públicas se habían desarrollado, se enfocaban a tres áreas principales: El *análisis de política*: tratado a entender y a explicar sustancia del contenido de la política y de procesos de la toma de decisión; *Estudios evaluativos*: tratado a entender y a determinar los resultados de la política resultados como base para la eficacia de evaluación; *Estudios de organización*: tratado a entender la operación de organizaciones políticas y administrativas como sistemas del comportamiento, y prescripciones para mejorar funcionamiento.(Barret,2005)

Entre más alcances tenga una política, más actores involucra, y la comunicación debe jugar un papel fundamental para que los objetivos se traduzcan en logros, la comunicación es sin duda una de las aristas de cualquier problema de implementación, como lo han evidenciado los estudios sobre implementación que se relatan en los apartados siguientes; sin embargo, poca atención ha recibido el proceso de comunicación en sí mismo dentro de los estudios de la comunicación, apenas si alude a éste como un hallazgo que forma parte de los resultados de dichos estudios. Al respecto Barret (2004) considera que el rol de los estudios de implementación, es identificar las causas de los problemas de implementación y sugerir las formas de elevar la probabilidad de obtener conformidad entre los agentes con los objetivos de la política, lo que tiene que ver en gran medida, con esa parte en que los actores interactúan entre ellos y con relación a los mensajes para dar una respuesta con base en todas estas condiciones.

El papel de los estudios sobre implementación fue precisamente, identificar las causas de los problemas o de falla de implementación y sugerir formas de aumentar la probabilidad de obtener conformidad con los objetivos de la política (Barret 2005); sin embargo, la evolución de estos estudios dio lugar a divergencias entre los investigadores, que no lograron ponerse de acuerdo respecto a la elaboración de teorías que fundaran una base para el proceso de implementación, y que sirvieran de guía para las acciones; O'Toole (2005) señala que a pesar de la abundancia de estas teorías, el consenso no se ve en el horizonte, la multiplicidad de variables ofrecidas por los investigadores dificulta la tarea y los hallazgos ofrecidos por los estudios son escasos.⁶¹ Las perspectivas de análisis de la implementación que pretendieron fundar su cuerpo teórico se pueden diferenciar según sus intereses analíticos en tres grupos: la visión **Top Down**, la **Bottom Up** y la **Sintetizadora**, las cuales a pesar de la cantidad de estudios que concentraron, recibieron críticas respecto a la fiabilidad y funcionamiento de sus supuestos; de estos tres grupos es que se discute a continuación.

⁶¹ En este sentido, O'Toole aclara que la utilidad de los estudios no estriba en la utilidad de una teoría de consenso, importan los puntos particulares de la avalancha teórica para los practicantes, e incluso el sistema de desacuerdos puede verse en una revisión cuidadosa de los trabajos terminados hasta el momento. Además cuando califica de estéril la lucha entre las diferentes perspectivas teóricas.

2.2.1 Las perspectivas teóricas de la implementación

Al principio se pensaba que la sola puesta en marcha de una política pública garantizaba los resultados; los involucrados tendrían que acatar las órdenes de los niveles superiores y llevar a cabo las disposiciones establecidas por la autoridad federal, quien se había preocupado por diseñar acciones tendientes a resolver los problemas que impactan a la sociedad. La esencia de esta perspectiva **Top Down** puede advertirse en la definición que Pressman y Wildavsky (1973) ofrecen sobre implementación: “es el proceso de convertir un solo enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es solo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva”. Los cursos de acción que se seguían entonces, estaban relacionados con la corriente del gerencialismo (especialmente el Desarrollo Organizacional). Los acercamientos TD comienzan con la decisión del gobierno y examinan el grado en que la administración realiza la implementación de esa decisión (Howlett y Ramesh 2003), además eran esencialmente prescriptivos (Barret 2005); a esta visión le corresponden una organización jerárquica burocrática piramidal.

En la perspectiva gerencial, es importante asegurarse que los directores sepan como crear las condiciones para garantizar una implementación exitosa; los investigadores en esta tradición han tratado de ofrecer una serie de condiciones o fórmulas que aseguran la implementación (Van Meter y Van Horn 1975), (Hogwood y Gunn 1978), (Sabatier y Mazmanian 1979) y que se relacionan con objetivos claros y consistentes fundados en procesos legalmente estructurados, y apoyados por oficiales comisionados y capacitados que ponen en práctica los lineamientos de la política, tal como se dispone en las bases normativas. Van Meter y Van Horn (1975) proponen un modelo de análisis de seis variables, considerando tres grupos de perspectivas teóricas: la teoría organizacional, el estudio de impacto y las relaciones intergubernamentales; dichas variables se desprenden de los postulados funcionalistas del gerencialismo. Las propuestas de estos y otros autores

(Bardach 1977) (Gunn 1978), (Hogwood y Gunn 1984), consideran al *control*⁶² como un elemento clave para llevar a buen término un proceso de implementación.

Sabatier y Mazmanian (1981) proponen un modelo de análisis también desde un marco gerencial, compuesto de categorías de factores que condicionan el logro de los objetivos normativos, y advierten que el proceso de implementación debe ser considerado en sus distintas etapas que son agrupadas a menudo bajo el rótulo de *círculo de retroalimentación*. Cada una de ellas puede considerarse una variable dependiente y un insumo para la subsiguiente. En síntesis, los top downers han estado preocupados la efectividad de un programa específico gubernamental y por la efectividad de los oficiales elegidos para guiar y obligar la conducta de los servidores públicos, y los grupos objetivo.

Esa postura teórica recibió críticas (Aguilar 2003^d) por que dejaba de lado factores que otros estudiosos habían detectado como determinantes en el proceso de implementación; se concentraron en los tomadores de decisiones e ignoraron la ingerencia de los actores locales ya que consideran a los primeros como claves para el éxito, y a cualquier otro como un impedimento u obstáculo en la implementación políticos, y además a desestimar las estrategias utilizadas por estos para actuar alrededor de la política central o para desviarla a sus propios propósitos (Sabatier y Mazmanian 1989); por otro lado, la perspectiva funcionalista aplicada a la cultura organizacional fue materia de críticas por parte de los investigadores que no estaban de acuerdo con la postura TD, puesto que argumentan que cada organización tiene una cultura plagada de valores y significados propios, en ocasiones altamente compleja, y que los gerentes no pueden manipular la cultura en aras de implementar la política exactamente como está formulada; esto es cuestión de ética (Trowler;2001)

A finales de los setenta, algunos investigadores comienzan a cuestionar los métodos de evaluación de las políticas y los supuestos a los que habían llegado los top downers; ésta posición representa la esencia de la corriente **Bottom Up**. Michael Lipsky (1978) presenta

⁶² Estas propuesta habla del uso de la coerción para conducir las acciones de los agentes locales, de los cuales se demanda “una perfecta obediencia” (Gunn; 1978)

una tesis sobre la influencia de los *street level bureaucrats* (burócratas de calle) término que acuña para referirse a los encargados de llevar la política a la práctica, e impregnan el proceso con sus propias rutinas, afectando la implementación. Lipsky sostiene que antes de analizar las interferencias en la subordinación, se debía conocer el modo en que los operadores directos de la política, perciben y realizan su trabajo, pues son los que protagonizan el principal papel en el desarrollo de la política. Los investigadores en esta perspectiva comienzan identificando las redes de actores involucrados en una o mas áreas locales y se preguntan sobre sus metas actividades y contactos como un vehículo para desarrollar una técnica de redes que les permita identificar a los actores locales, nacionales e internacionales, involucrados en la planeación financiamiento y ejecución de los programas relevantes gubernamentales o no gubernamentales (Hjern 1977), (Lipsky y Wehterley1977), (Hjern y Porter1981)

Barret y Fudge (1981)sostienen que la política debe ser vista como algo mediado por actores con diferentes mundos asumidos de aquellos que formulan la política e inevitablemente esto afecta la interpretación, y puede provocar modificación de la idea y en algunos casos subversión de los actores; “los estudios sobre implementación necesitaban empezar por explorar qué estaba sucediendo en el nivel/receptor y explorar el porqué desde las bases, y así identificar los factores que influyen la acción y el comportamiento incluyendo el papel (que cualquiera) jugó en modelar el comportamiento y lograr resultados por y para la política”.(Barret 2005) Elmore introduce un diseño retrospectivo de análisis, al cual denominó *backward mapping* (que es lo opuesto al diseño prospectivo o *forward mapping* de los top downers) como una forma de acercamiento analítico para mejorar la implementabilidad del diseño de la política; el diseño retrospectivo parte de la última de las etapas posibles, del punto mismo en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas...comienza con la definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo de la implementación, y genera la necesidad de una política (Elmore 1978); el backward mapping enfatiza en la necesidad de dispersar el ejercicio de control y pone atención en la capacidad que tienen los administradores del más bajo nivel para resolver problemas, los sistemas de incentivos con que operan estos sujetos, las

relaciones de negociación entre los actores y el uso estratégico de financiamiento para influir en las decisiones.

“Los bottom uppers están lejos de preocuparse por el grado en que una decisión formalmente decretada se realiza, y más preocupados por trazar exactamente las estrategias de los actores avocados a un problema de política” – las interacciones de los actores en un sector específico de la política – (Sabatier y Mazmanian 1989:302) Al no comenzar con un enfoque a un logro u objetivos de una política formal, estuvieron abiertos a ver toda clase de consecuencias imprevistas de los programas gubernamentales o privados (Hjern y Porter 1981); esta postura también recibió objeciones, como la de sobrestimar la habilidad de la periferia para frustrar los objetivos de nivel federal, y de esta manera afectar las estructuras institucionales; (Mazmanian 1989) y por otro lado subestiman la influencia de los niveles federales para inducir a la acción. Los bottom uppers examinan el juego de los servidores públicos de bajo nivel y llegan a ignorar los esfuerzos invertidos por otros participantes anteriores que inciden lógicamente en los resultados. Los críticos de esta perspectiva piensan que “es inverosímil estudiar los factores que indirectamente afectan su conducta o incluso los factores que afectan directamente su conducta y que los participantes no reconocen” (Mazmanian 1989)

La contribución más importante de la visión Bottom Up, fue el marco analítico que permite guiar las investigaciones en el proceso complejo de implementación. El enfoque de esos estudios eran las mismas variables predictivas: la forma y contenido de la política, las organizaciones y sus recursos, las motivaciones, talentos, predisposición y relaciones interpersonales de los individuos implicados en la operación de la política. Otras aportaciones de esta visión al campo de estudio de la implementación, fueron el reconocimiento de que la implementación varía en un cierto plazo, a través de políticas o de un estado al siguiente, la identificación de causas probables para explicar esas variaciones, y la confrontación de muchos problemas difíciles de la investigación empírica sistemática en este subcampo de la disciplina (Goggin et.al 1998) Más tarde, los marcos intentaron explicar que hay dos niveles de análisis en el campo de la implementación, el

federal y el local; esta visión viene a significar una tercera postura de los estudiosos de la implementación, que sintetizan las perspectivas anteriores.

A mitad de los ochenta, declinó el interés por la implementación como objeto de investigación y teorización entre los académicos, pero hubo algunos investigadores (Goggin, O'Toole) que invitaron a interesarse de nuevo en ellos recibiendo como respuesta una avalancha de investigaciones sobre el tema⁶³. Del debate de las visiones Top Down y Bottom Up, surge una postura alternativa que combina en cierto modo los métodos de ambas: La **Sintetizadora**. Su pretensión consiste en elaborar una teoría dominante, que fuera producto de análisis profundos donde se utilizaran las técnicas de los dos acercamientos. Ésta tercera generación de estudiosos de la implementación, deseaban superar los problemas conceptuales y metodológicos que habían impedido el progreso en el campo; en síntesis esta tercera generación se propone ser mas científica que las dos previas (Goggin et al), tal empresa exige la utilización de métodos que requieren mayor cantidad de tiempo y de recursos, y del manejo de una gran número de variables, por lo que los estudios longitudinales son escasos y ofrecen pocos hallazgos validados.(O'Toole 2005); Elmore, es considerado como uno de los pioneros en esta perspectiva; a pesar de haberse considerado dentro de los bottom uppers, debido a sus constantes exhortos a sus colegas para promover el uso combinado de métodos.

Después de la publicación del estudio de Allison (1971) sobre los misiles cubanos, Elmore sugiere que el estudio de situaciones complicadas debe ser evaluada triangulando métodos de investigación, usando diferentes modelos teóricos, para tratar de dar explicaciones satisfactorias sobre lo sucedido en algún caso de implementación; por otro lado, reconoce que no siempre es suficiente o posible, el uso de un solo método como el backward mapping, puesto que eso depende de la naturaleza de la política. Sabatier fue otro teórico (pero de la perspectiva Top Down) que tiende más adelante (1993) a proponer junto a Jenkins – Smith, el uso de perspectivas combinadas, en un célebre ensayo “Advocay Coalition Approach”; él sugiere que la elección de la metodología podría depender si hay o

⁶³ Hogwood (1995) manifestaba que no tenía tiempo suficiente para leer todos los trabajos publicados por la tercera ola de estudios sobre implementación; aunque en la segunda mitad de los noventa el interés (sobre todo de los británicos) por la implementación pareció declinar nuevamente. (Hill y Hupe;2002;103)

no “una pieza dominante de legislación estructurando la situación”(Hill y Hupe 2002:64); el autor reconoce la importancia de los dos niveles (federal y local) en la implementación, y critica la posición de algunos bottom uppers por centrarse sólo en los niveles rasos del proceso.

Los sintetizadores ofrecen una visión holística del proceso de implementación, y proponen un método heurístico de investigación que incluya el estudio tanto de la formulación como de la implementación,⁶⁴ involucrando los diferentes niveles intergubernamentales participantes en una política; y enfatizando su preocupación por la dirección de la red de los actores (Scharpf 1978), (Smith, Jordan y Richardson 1987), (Hoperjan 1997); también consideran otros temas como el conflicto, dado que la interacción entre actores con distintos marcos referenciales daba lugar a malos entendidos y dificultades [(Stocker 1991) (Matland 1995); Stocker (1991) señala el concepto de inhabilidad (del gobierno) para diseñar las políticas públicas y propone dos soluciones, la autoridad e intercambio como formas de evitar las barreras para la conformidad y una tercera que representa la gobernanza, en la cual los socios renuentes (agentes de veto, *veto points*) son inducidos a colaborar. Este autor, realizó una importante contribución a los argumentos sobre federalismo; su trabajo debe ser visto como a los argumentos normativos de coordinación y control que preocupan mucho a la literatura de implementación (Hill y Hupe 2002:73)

En síntesis estas tres posturas se considera de lo más destacado en lo que se refiere a estudios de implementación; y a lo largo de la historia de estos estudios se han incorporado corrientes y disciplinas como la sociología económica, la burocracia weberiana, la teoría de juegos, teoría de elección racional, el cambio organizacional, la teoría del conflicto, entre muchas otras. Actualmente se siguen realizando estudios tanto cuantitativos como cualitativos⁶⁵, de hecho, existe interés por el método etnográfico (Schofield 2005). La aspiración de los investigadores, es triangular métodos para dar más significancia a los

⁶⁴ Aunque hubieron sintetizadores que pugnaban por mirar ambas fases separadamente, como Palumbo y Calista (1990) que propusieron un modelo de análisis de impacto, para medir la influencia de la formulación sobre la implementación y Stocker que separa estrictamente en su modelo instrumental la formulación de la implementación

⁶⁵ En este sentido Schofield da evidencias de cómo el interés por estudiar la implementación se ha conservado hasta nuestros días (V. Schofield)

resultados. La preocupación por los estudios sobre implementación siguen manteniéndose, y es necesario, a decir de Barret (2005) que enfoquen su atención en la gobernanza, y que se realicen con el fin de desarrollar un lenguaje común para el discurso interdisciplinario, y en favor de resolver o por lo menos tratar la paradoja central del control y autonomía en desempeño/resultados deseados, pero todo, con énfasis en la ética, responsabilidad social, responsabilidad pública y control.

2.3 El proceso de comunicación desde las tres perspectivas teóricas de la implementación.: Top Down, Bottom Up, Sintetizadora

La importancia de la comunicación en el proceso de implementación de una política pública ha estado presente más bien de manera implícita dentro de los estudios desarrollados desde inicios de los 70. Por ejemplo, durante los veinte años de estudios de implementación se puede advertir la presencia de la comunicación en los trabajos elaborados desde las diferentes perspectivas de análisis (Barret 2005). Los elementos básicos del modelo de comunicación emisor, receptor, mensaje y retroalimentación, se contemplan a través de la evolución de estos estudios que se dividen en tres perspectivas según su orden de aparición: Top Down, Bottom Up y Sintetizadora (Barret 2005). En cada uno de estos tres enfoques la comunicación recibió especial atención; aún cuando no se profundiza particularmente en ella, sí se advierte su importancia. En este apartado se realiza un resumen de la forma que fue tratada desde estas tres perspectivas.

Los estudios Top Down, surgen a finales de los 70 y principios de los 80 en Estados Unidos y Europa occidental motivados por las grandes fallas de los programas sociales; muchos de estos estudios eran de caso y tenían conclusiones pesimistas acerca de la habilidad del gobierno para implementar efectivamente sus programas (Mazmanian y Sabatier 1989:288) se preocupaban por medir la efectividad de un programa gubernamental específico y de los oficiales elegidos para guiar y obligar la conducta de los servidores civiles y los grupos objetivo, así como de examinar los indicadores relevantes de desempeño y los factores que afectaban ese desempeño (Mazmanian y Sabatier 2003:336)

En esta perspectiva, varios teóricos han enfatizado la importancia de la comunicación dentro de los programas, especialmente lo relacionado con la *claridad de los objetivos* (mensaje) y la dimensión *organizacional de la comunicación*; desde los primeros trabajos, Pressman y Wildawsky (1973) advierten la necesidad de un sistema de control y comunicaciones en la implementación, después de su análisis de los errores del programa de desarrollo económico de Oakland que esperaban que sirviera de ejemplo a otros formuladores de políticas. (V. Parsons 1995) Para los top downers la claridad en los objetivos y las normas es fundamental para que los individuos involucrados comprendan la política de manera cabal y actúen en consecuencia (Van Meter y Van Horn 1976), (Sabatier y Mazmanian;1981); también es considerado de gran importancia el aspecto comunicativo dentro de la complejidad de las organizaciones para lograr una perfecta interacción entre las agencias implicadas en la implementación (Hogwood y Gunn 1978), (Van Meter y Van Horn; 1981) (Gunn 1987). Al respecto, Bardach (1977) considera la dificultad de la comunicación entre las organizaciones para la macro implementación como uno de los cuatro factores asociados a la incertidumbre y en la cual los actores involucrados (como emisores o receptores) juegan a ganar en el sistema, a través de la negociación y la persuasión.

También la *retroalimentación* es otro elemento destacado entre los teóricos de este enfoque, como un recurso importante para la estructuración de la comunicación de una política. Valoran la respuesta a los mensajes emitidos, puesto que consideran que esto presta un gran auxilio al momento de evaluar el programa y sirve como directriz precisa para los funcionarios encargados de la implementación (Van Meter y Van Horn 1976) (Mazmanian y Sabatier 1981). Mazmanian y Sabatier, por ejemplo, introducen una hipótesis que señala que mientras más precisas y claramente jerarquizadas se presenten las instrucciones de una ley a los funcionarios responsables y al resto de los actores, mayor será la posibilidad de que tanto las decisiones políticas de las dependencias como el comportamiento de los grupos objetivo sean congruentes con las directrices.⁶⁶ De este modo, la claridad y precisión en el mensaje puede aumentar de manera significativa la posibilidad que los actores de la implementación y los grupos a los que se dirige la política,

⁶⁶ Aunque en cierto momento los autores hablan de la resistencia que significa alterar las relaciones interpersonales y hábitos de trabajo por la puesta en marcha de un programa lo que implica a los receptores en cierto modo, pero más que nada a la respuesta a una medida impuesta por el Estado.

actúen en conformidad a lo que se espera, es decir, que la *respuesta* sea positiva a lo estatuido por la política.

Los teóricos de esta perspectiva de análisis, enfocan principalmente su atención en dos elementos de la comunicación: el *mensaje* y la respuesta a la política que es el *feedback o retroalimentación*; y admiten la complejidad en y entre las organizaciones. Al transmitir mensajes hacia los niveles inferiores de una organización, o de una organización a otra los comunicadores los distorsionan inevitablemente – ya sea voluntaria o involuntariamente – pues que “a medida que los mensajes pasan a través de cualquier red de comunicaciones, corren el riesgo de distorsionarse y dan lugar a directrices contradictorias ambigüedades incongruencias en las instrucciones u exigencias incompatibles entre sí. Pero aun cuando las directrices y los requisitos son claros pueden surgir problemas si los subordinados (encargados) no logran comprender cabalmente lo que se espera de ellos”⁶⁷

Todos estos autores mencionados apuestan a la elaboración del *mensaje* de la política como elemento que garantice una respuesta positiva en el logro de las metas, sin embargo, descuidan al receptor como tal, y no consideran la diversidad de percepciones que pueden encontrarse en los diferentes ámbitos locales que configuran las interacciones que a su vez pueden ser determinantes en esa respuesta. De este modo, la claridad y precisión en el mensaje puede aumentar de manera significativa la posibilidad de los actores de la implementación y los grupos a los que se dirige la política actúen en conformidad a lo que se espera, es decir que la respuesta sea positiva a lo estatuido en la política.

De esta forma, se puede apreciar que los top downers aún cuando no dejan completamente de lado los demás elementos del proceso comunicativo, se refieren con más énfasis a los mensajes y a la respuesta a esos mensajes, pues parece que los consideran como el elemento clave y determinante no sólo para la puesta en marcha de una política, sino para su éxito. Esta manera de mirar la política desde su origen, pronto se vio superada por otra

⁶⁷ Van Meter y Van Horn aclaran que, no necesariamente un buen nivel de comunicación contribuye necesariamente a una disposición positiva por parte de los encargados de la implementación, Sin embargo las variaciones en el apoyo que los operadores prestan a las políticas federales pueden ser explicadas parcialmente atendiendo a su entendimiento e interpretación de las normas y los objetivos así como a la manera en que estos les fueron comunicados

que daba más énfasis a las bases de la implementación, al mismo lugar donde la normatividad se transformaba en acciones: se trataba de la perspectiva bottom up.

La visión Bottom Up se considera un acercamiento diferente que surge en respuesta a la atención de las debilidades de la perspectiva down, el interés de los bottom uppers se centra en la multitud de actores que interactuaban en la operacionalización de un asunto o problema particular; más que por las decisiones formalmente decretadas, estaban preocupados con trazar exactamente las estrategias y actores abocados a un problema de política. A través de este enfoque en los actores, es que relevan el papel del *emisor* pero sobre todo del *receptor* en el proceso de comunicación de la política, así como de las *interacciones*, relacionadas directamente con la retroalimentación entre los implementadores. Así, comienzan identificando las redes de actores involucrados y se preguntan sobre sus metas y contactos, y desarrollan una técnica que permite identificar a los actores locales, nacionales o internacionales que participan en cualquier aspecto de los programas.

Los bottom uppers se enfocan de manera más específica a las *interacciones* entre los agentes operadores de la implementación, conocidos en esta perspectiva como los “burócratas de calle” (street level bureaucrats) y su *capacidad de respuesta*. Lipsky intenta demostrar que existen factores comunes en la conducta de los “burócratas de calle”, patrones de interacción que podían observarse en los ambientes donde actúan estos agentes. Argumenta que la decisión de los “burócratas de calle” (receptores de la política, pero a la vez reproductores) puede transformar la política a través de los recursos personales que utilizan para hacer frente a la incertidumbre.

Centrados también en el receptor, Lewis y Flynn (1978,1979) y Barret y Fudge(1981) dan especial importancia a las interacciones entre esos receptores encargados de implementar un programa que tiene lugar en un cierto plazo. Las motivaciones tanto de los individuos como de las agencias juegan un papel importante para el alcance de las acciones en la política. Es importante para estos autores, entender cómo los individuos y organizaciones perciben la realidad y en consecuencia interactúan con otros para conseguir las metas. Los implementadores son mediadores que operan con mundos asumidos, diferentes a aquellos

que formulan la política e inevitablemente, sus interpretaciones modifican en algunos casos los propósitos instituidos en ella incurriendo, en el peor de ellos, en la subversión

Una de las aportaciones destacadas dentro de los bottom uppers es el “Backward Mapping”, de Elmore, ya que en él se presta especial atención a factores sobre los que, quienes deciden las políticas sólo pueden ejercer una influencia indirecta: el conocimiento y la capacidad de resolver problemas con los que cuentan los *receptores*; (los administradores de mas bajo nivel). Elmore considera que el problema de implementación debe entrañar un conocimiento preciso de las organizaciones, y realiza un análisis de cuatro modelos de organizaciones que representan diferentes escuelas de pensamiento.⁶⁸ Esto es importante, dado que la comunicación tiene fuertes implicaciones en dos de esos modelos, el de desarrollo organizacional y el de conflicto. (Elmore 2003:280).

El modelo de implementación como desarrollo organizacional subraya que la eficacia y eficiencia organizativas dependen más que de cualquier otra cosa de la calidad de las *relaciones interpersonales* dentro de los grupos de trabajo. Los grupos de trabajo eficaces se caracterizan por el acuerdo en torno a los objetivos, la comunicación abierta, la confianza y el apoyo mutuo, el aprovechamiento de las aptitudes de sus miembros y el manejo adecuado de los conflictos. Elmore introduce el concepto de *competencia interpersonal* y al respecto afirma que los individuos pueden considerarse competentes en sus relaciones interpersonales cuando son capaces de dar y recibir *retroalimentación* de manera tal que se produzca el mínimo posible de actitudes defensivas cuando expresan honestamente sus propios sentimientos, valores y actitudes y cuando mantienen una posición de apertura frente a las ideas nuevas (Elmore 1978)

La esencia de este modelo de implementación como desarrollo organizacional es que la capacidad de implementación se origina en la base de las organizaciones, no en la cúspide, sin embargo, en él no se aborda la importancia del conflicto. En cuanto al modelo de implementación como conflicto, lo relevante respecto al proceso de comunicación es la

⁶⁸ Las escuelas que considera para el análisis son: la de sistemas, la burocrática, de desarrollo organizacional y de conflicto.

interacción que entre los actores debe promoverse dada la importancia que tiene la *negociación* dentro de las unidades organizacionales puesto que son arenas de conflicto, en las que los intereses de los individuos compiten por tener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de los recursos.

Los estudios Top Down y Bottom Up fueron prolíferos en la época del 70 y parte de los 80, pero a principios de los 90 pareció que se perdía el interés por estudiar la implementación y se hicieron escasos. A pesar que algunos investigadores realizaron estudios que consideraban ambas perspectivas, fue a finales de los 90 que se comenzó a revivir el interés por el tema y aparece una tercera visión, que se preocupó por conjuntar elementos de las dos anteriores, y que algunos la llamaron “la tercera generación de estudios de implementación” (Goggin et al 1990)

A las dos perspectivas anteriores se incorpora una tercera, que algunos denominan sintetizadora (Hill y Hupe 2002) ya que consiste en la integración de los dos acercamientos, las comparaciones cruzadas de las políticas. Se trata de estudios a gran escala que toman en cuenta la aplicación estatutaria y la transformación en la práctica, corresponde a una “tercera generación” de investigadores sobre la implementación. Aquí se considera al mismo Elmore, y a otros que en sus argumentaciones, también aportaron elementos para considerar a la comunicación como un aspecto de suma importancia en la implementación. Como consecuencia, toman en cuenta a *todos los elementos del proceso comunicativo* y les confieran igual importancia.

El enfoque puede resumirse en la siguiente idea; Tanto los que formulan como los que implementan tienen intereses diversos, metas y estrategias y para que haya sintonía entre la pluralidad de actores debe haber un acercamiento a los asuntos de coordinación e identificación y a los factores empíricos que facilitan y obstaculizan la implementación. Scharpf (1978) enfatiza que la política pública es poco probable o incluso imposible que resulte de la elección de un solo actor. Por otro lado, Palumbo y Calista (1990) apuntan a la *renegociación* de los detalles entre los formuladores y los actores afectados por ella (*retroalimentación*). En este sentido, Stoker (1991) cree que es posible manipular las

condiciones del proceso de implementación para animar respuestas cooperativas al conflicto de intereses.

Esta posibilidad dice, ha recibido escasa atención en la literatura. Este autor señala que: “La implementación es un proceso problemático debido a que durante ella se producen múltiples ocasiones de **error en la comunicación o de distorsión** de las intenciones de quienes formulan las políticas (emisores) en el nivel federal... En el nivel intergubernamental (receptores) el federalismo puede acarrear la desviación o la modificación de las intenciones federales originales. El problema consiste en saber si el programa tal y como se le implementa es congruente con los objetivos de quienes formularon la política si es meramente simbólico o si no se ejecuta en absoluto.” (Stoker 2003:373-412). Matland (1995) apunta más al conflicto entre los diferentes niveles Debido a la poca claridad de los mensajes, afirma que los valores de los diseñadores estatutarios tienen primacía sobre los de los demás y cuando las metas indicadas no son suficientemente explícitas en un documento, la elección de los estándares llega a ser más difícil y las normas y valores sociales más generales se ponen en juego.

Los sintetizadores se interesan de manera especial en las *redes de comunicación e interacción*, entre los diferentes niveles de la implementación como factor trascendental para alcanzar los fines (Scharpf 1978) (Kickert, Klijn y Hopernjan 1997) estos autores estudian la implementación bajo el enfoque administrativo de gerencia de redes; el acercamiento descansa en la teoría inter organizacional y en la perspectiva interactiva de la política pública. En esta línea se relevan las interacciones entre los agentes implicados, y les confiere importancia independientemente del nivel que ocupen dentro de una organización.

Bajo la perspectiva sintetizadora descansa la propuesta de Goggin, Bowman, Lester y O’ Toole (1990) quienes elaboran el *Modelo de Comunicaciones para la Implementación intergubernamental de la Política* (MCIIP) fundamentado en investigaciones, que señalan la preeminencia de elementos relacionados con la comunicación. De acuerdo a este modelo hay tres conjuntos de variables que afectan la implementación: *estímulos y restricciones del nivel federal, estímulos y restricciones del nivel local, y capacidad decisional del*

estado. En cada uno de ellos existen una gama de indicadores que han sido estudiados y que resultan críticos para la implementación. En MCIIP, la implementación es estudiada de acuerdo al proceso mismo, así como a los *resultados* (grado en que las metas programáticas se satisfacen) y el *impacto* (efectos de la política, cambio social deseado)

Así, el modelo se ocupa tanto del *proceso* de implementación, como de los *resultados* y el *impacto* producido. Se busca conocer el grado en el cual los objetivos programáticos se cumplieron y la manera en que impactó la política, por lo que se toman en consideración y se comparan con los objetivos iniciales planteados en los estatutos de la política. Lo innovador del modelo es que ve a la implementación como un proceso dinámico de entradas y salidas, donde la retroalimentación es una importante posibilidad y oportunidad para el rediseño de las políticas. Precisamente en este modelo, se inspira el diseño metodológico del presente estudio, sin embargo se realiza una adaptación a un caso local, en un programa que tiene poco tiempo instrumentado, por lo que sólo se consideran el proceso y los resultados del mismo. En el siguiente apartado, se presenta un análisis mucho más detallado del modelo.

2.4 El modelo sintetizador para el estudio de la comunicación en la implementación: Modelo de Comunicaciones en la Implementación Intergubernamental de una Política. (MCIIP)

En su libro *The Implementation, Theory and Practice, toward a Third Generation*, Goggin, Bowman, Lester y O'Toole, enfocan su atención a esta fase de las políticas públicas, y realizan un recuento de lo que a su criterio son tres generaciones de estudiosos del Policy Analysis, particularmente en la implementación de la política. Preocupados por los errores de las dos generaciones de estudios sobre la implementación⁶⁹, destacan una tercera designada para superar los problemas conceptuales y metodológicos que han impedido el progreso en el campo, la cual se propone ser más científica que las anteriores, y conducir a una mejor comprensión de la conducta de la gente e instituciones involucradas en la

⁶⁹ Para ellos, los primeros estudios erraron en tomar solo en consideración a los niveles federales o estatales, donde las políticas se formulan, e ignoraron al nivel donde las políticas se ponen en marcha. El segundo conjunto de estudios, se enfocaron a observar la actuación de los agentes locales y discriminaron las disposiciones de los staff federales; de ahí su inquietud por integrar ambas perspectivas en una que tome en cuenta toda la estructura formal desde donde se establecen las metas, hasta donde se ejecutan las disposiciones. Se trata de una idea sintetizadora.

implementación. Uno de los frutos del conjunto de investigaciones empíricas, comparativas y longitudinales es el modelo de comunicación para la implementación de políticas intergubernamentales (Goggin et al 1998) diseñado para estudiar a los agentes que toman parte en la puesta en práctica de una política intergubernamental.

Durante el estudio de las políticas⁷⁰ que particularmente sustentaron El Modelo de Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de una Política (MCIIP) se demuestra que la implementación intergubernamental no puede ser reducida a una explicación unicausal, que hay un número de factores interactuando para crear el ambiente de implementación; pero a pesar de estas diversidades, se pueden identificar patrones y regularidades en la conducta implementadora de los estados, concordancias que hicieron posible la construcción de este modelo (Goggin et al 1990:30), el cual pretende conciliar ambas posturas (Top Down, Bottom Up) en aras de construir una teoría de la implementación.

El modelo se enfoca al estudio no solo a los agentes que toman las decisiones en los niveles federales, sino a los encargados de poner en práctica una política en las bases y a aquellos agentes que en el ámbito estatal sirven como mediadores entre ambos; para ello se establecen, varios conjuntos de variables a fin de analizar cada uno de estos niveles, y se formulan algunas hipótesis al respecto. Los autores señalan que la conducta implementadora es una función de estímulos y restricciones provistas o impuestas a los estados desde el sistema federal, así como de la propensión del mismo estado para actuar y su capacidad para efectuar sus preferencias (Idem:31) Este modelo, aunque pudiera tener fallas y no resolver los problemas metodológicos que entraña el estudio de un proceso tan complejo como la implementación⁷¹, lo consideré un marco interesante para guiar mi propio diseño, sobre todo porque aborda el aspecto comunicacional como ningún otro, y

⁷⁰ Una era la de RCAR Acto de Recuperación y Conservación de los Recursos, (por sus siglas en inglés) implementado en los estados de la Unión Americana; otra fue el Acto de Servicios de la Planificación Familiar e Investigación de la Población y una tercera la de Control Federal para la Contaminación del Agua (Goggin et al 1990:20-26)

⁷¹ En este sentido Aguilar señala que cuando se echa a andar una política, ofrece oportunidades, expectativas, poderes e intereses en juego...la implementación se vuelve entonces un proceso complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción armónica y efectiva. (Aguilar^d 2003:17)

puede ser una oportunidad para un primer acercamiento a la relación entre la comunicación y la implementación.

La raíz del modelo, se encuentra precisamente en el proceso de comunicación que se desarrolla entre los elementos que participan en una política intergubernamental. La teoría de la comunicación, provee de un medio para entender la relación de los agentes, en la implementación de una política intergubernamental (Goggin et al 1990:32). El fundamento del modelo, involucra a emisores, receptores y feedback, y considera las dos perspectivas analíticas clásicas de estudio de la implementación (Top Down, Bottom Up), por lo que se constituye en un modelo sintetizador; una de las tesis principales para fundar el modelo, es que la interpretación es una función del contexto, por lo tanto, un mismo mensaje de un estatuto federal puede tener diferentes interpretaciones (por lo tanto la actuación también variará, y por ende los resultados)

2.4.1 Las variables del MCIIP

El modelo presenta tres conjuntos de variables: la *Variable Dependiente* que es la conducta implementadora del estado; las *Variables Independientes*, compuesta básicamente por dos conjuntos de variables: a)son los estímulos y restricciones provenientes del nivel federal, b) los estímulos y restricciones provenientes de los niveles estatal y local, así como los resultados del estado y su capacidad decisional. Y las *Variables Intervinientes* que son: a) la capacidad organizacional del estado y b) su capacidad ecológica. Como respuesta al juego de estas variables aparece la *retroalimentación*, que es una parte importante del modelo abocada al re diseño de la política. El modelo es de una gran complejidad y requiere de la combinación de metodologías investigación para intervenir en los diferentes niveles de gobierno, por lo que sólo se consideraron sólo algunas de sus variables para construir nuestro propio diseño; a fin de que sea más ilustrativa la relación entre variables, presentamos la siguiente figura que representa el MCIIP.

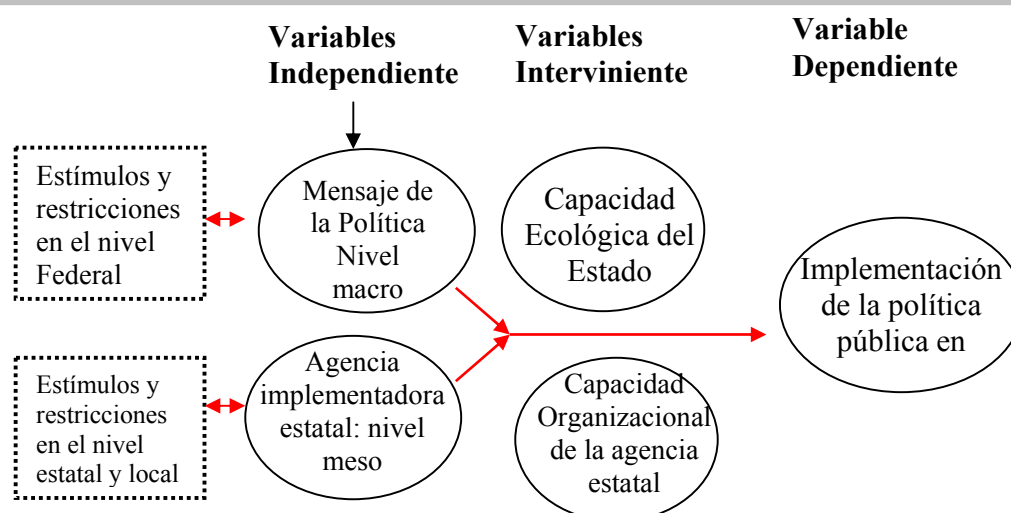


FIGURA 2.1 MODELO SINTETIZADOR DE GOGGIN ET AL (Modelo de Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de la Política - MCIIP) La comunicación de la política analizada integralmente desde los diferentes niveles gubernamentales. Fuente: elaboración propia.

2.4.1.1 La Variable dependiente

IMPLEMENTACIÓN. Esta variable la es definida comúnmente en la literatura, como “el resultado satisfactorio y oportuno de de ciertas tareas necesarias relacionados con realizar el intento de la ley” (Goggin et al 1990:34) En el MCIIP, la implementación es también definida de otras dos formas: impacto y resultados. El primero se refiere al grado en el cual las metas programáticas han sido satisfechas. La segunda son los cambios en el problema social más grande que el programa desea resolver. Así, la variable dependiente en el modelo es un trío de ítem: *el proceso* de implementación, los *resultados* que son eventualmente producidos y el *impacto* del programa implementado (Goggin et al 1990:34); los autores toman en cuenta dos características de la implementación para el análisis de esta variable, a fin de calificar el estilo que adopta una organización que implementa: a) sincronización de la implementación (oportunidad o retraso en el proceso) y b) la naturaleza de las modificaciones hechas a la política.

De acuerdo con las combinaciones obtenidas con estos dos rasgos, los autores del MCIIP definen cuatro estilos de implementación:

Desafío. El proceso se retrasa con modificaciones negativas

De retraso: Implementación que se retrasa sin modificaciones.

Retraso estratégico. El proceso se retrasa con modificaciones positivas

De obediencia. La política es implementada con o sin modificaciones positivas.

Estos estilos de implementación resultan de la presencia de las variables independientes e intervinientes, cuya relación es presentada por los autores del MCIIP, como positiva o negativa (A mayor X, mejor implementación, y a mayor X peor implementación). A decir de ellos, cada investigador debe buscar las medidas más adecuadas para ponderar la influencia de las variables. En el presente estudio, el *proceso* y los *resultados* representan nuestra variable dependiente – ya que el impacto del programa analizado no puede ser estimado en estos momentos y tampoco es nuestra intención evaluar – y están definidos: el primero por el *nivel de utilización del programa*, y el segundo por la *congruencia entre las modificaciones de las prácticas de los sujetos y/o la organización*, y los lineamientos del programa. De acuerdo con la combinación de estos rasgos se definieron los estilos de implementación de este caso, mismos que se discuten en el capítulo correspondiente (4); a continuación se exploran las variables independientes e intervinientes del MCIIP.

2.4.1.2 Las Variables Independientes

ESTÍMULOS Y RESTRICCIONES EN EL NIVEL FEDERAL. Los estímulos y restricciones son factores –condiciones y acciones- que activan o limitan la implementación (Goggin et al 1990:31); comunicados primeramente a los estados, a través de leyes, regulaciones, y en una serie de mensajes, algunas veces transmitidos de manera informal e implícita.⁷² Este primer grupo de variables independientes está compuesto por el **mensaje generado federalmente** y la **percepción acerca de los directivos federales**. Del **mensaje generado federalmente**, se contemplan dos indicadores: el *contenido*, la *forma*. Los directivos federales usan una combinación de instrumentos incluidos apropiaciones, persuasión moral, asistencia técnica, préstamos, procedimientos estándares de operación, regulaciones y sanciones para avanzar en sus propósitos (Goggin et al 1990:76). En el MCIIP, el mensaje se estima a través de técnicas como análisis de contenido, paneles de

⁷² consisten en expectativas, exhortaciones, regularmente recursos y sanciones previstas, para influir en las acciones de esos otros (Goggin et al 1990:31)

expertos y entrevistas; en nuestro diseño se aborda esta variable, pero únicamente desde la perspectiva del receptor (por medio de entrevistas a los implementadores)

El *contenido* del mensaje posee dos atributos: el *recurso*, relacionado a las negociaciones del dinero, gente, tiempo y materia de expertos. La *credibilidad del mensaje como una solución viable*, que se refiere a que el mensaje de la política tiene sentido para los receptores/implementadores, si les parece eficaz, si va a ayudar a resolver el problema para la que fue creada. La credibilidad contribuye al “nuevo federalismo”, al inducir a la participación ciudadana, ya que existen programas que requieren del involucramiento de la sociedad civil o el sector privado; esto puede ser de gran ayuda, pero complejiza el proceso de implementación; esta idea pertenece a la perspectiva bottom up (Goggin et al); en nuestro diseño la *credibilidad del mensaje* se analiza desde la perspectiva de los implementadores, pero el recurso no se considera ya que se estandarizó la dotación de recursos entre las organizaciones –los cuales fueron en especie y humanos, no hubo capital- por lo que no hay diferencias significativas en este sentido.

Con relación a la *forma* del mensaje, los autores del MCIIP destacan cuatro atributos: la *claridad de la política*, la *consistencia*, la *frecuencia de la repetición* y la *recepción del mensaje*. La *claridad de la política* puede ser definida en términos de por lo menos dos elementos: medios y fines. Los mensajes que contienen declaraciones sinceras de sus estándares u objetivos- especialmente aquellos sin calificativos, contradictorios o con lenguaje ambiguo- son especialmente claros con respecto a sus metas. La *consistencia* se refiere a que existe una diversidad de intereses confluyendo en la toma de decisiones en las agencias federales; en ocasiones, abordar un aspecto de la política, interfiere en otro; si el mensaje es controlado por varios mecanismo regulatorios en tensión, en cuyo caso, resulta difícil para los implementadores del Estado ejecutar el mensaje a tiempo y sin modificaciones sustanciales. La *claridad de la política* se toma en cuenta en nuestro diseño, dado que los implementadores pueden dar cuenta de ella en su recepción del mensaje, pero la consistencia no es factible, porque se tendría que considerar el acercamiento con las agencias federales, y aunque se trate de una política intergubernamental, nuestro recorte en

este estudio está relacionado con la visión bottom up y no implica la incursión en el nivel federal directamente.

Para explicar los otros dos atributos de la forma, *la frecuencia de la repetición* y *la recepción del mensaje*, los autores del modelo aluden a la teoría de la comunicación, que sugiere que los mensajes transmitidos más frecuentemente, son probablemente recibidos y actuados; en consecuencia el mensaje de la política, repetido con más frecuencia, es el más fácil de poner en práctica. Los diseñadores de la política, reconocen que la repetición puede hacer la diferencia entre acción e inacción. El segundo atributo, se relaciona con la capacidad y/o disponibilidad de los individuos para recibir el mensaje; (Goggin et al); para estudiar la frecuencia de la repetición en el modelo se proponen técnicas cuantitativas de análisis de los documentos generados alrededor de la política; en nuestro diseño cualitativo este atributo se ha sustituido por la *suficiencia del mensaje*, la cual puede ser ponderada por el receptor en las entrevistas; *la recepción del mensaje*. Se aborda también, y se relaciona con el involucramiento del receptor en el mensaje de la política, reflejado en sus opiniones, conocimientos y acciones respecto del programa abordado.

La segunda variable identificada como estímulo o restricción en el nivel federal lo conforma la **percepción acerca de los directivos federales**, que tiene dos atributos. El primero de ellos, es la *legitimidad*. Algunos agentes federales, están prestos a prevenir “fuegos destructivos” en los estados o ciudades involucrados en la implementación de una política, por lo que son vistos como autoritarios; lo anterior puede generar un sentimiento de resistencia de los oficiales locales. El segundo rasgo es la *credibilidad de los actores federales* (reputación de los comunicadores). Ésta impacta a los actores locales que reciben los mensajes de la federación y puede verse influida por la interacción, ya que regularmente se requieren complejos patrones de coordinación en largos periodos de tiempo; señalan los autores del modelo, que sin embargo, la credibilidad no sólo es un asunto de confianza y cooperación, sino que puede relacionarse con las amenazas que a veces asisten a la implementación en el ánimo de convencer a los implementadores potenciales, a otro nivel de gobierno, que las sanciones son un recurso para garantizar el cumplimiento. La

reputación de los comunicadores y su legitimidad, son vistas en nuestro diseño de investigación como una cualidad del emisor y se coloca primero dentro del desarrollo de las variables (antes que el mensaje) por el orden que en el proceso de comunicación tienen los elementos (emisor – mensaje – receptor). Este es el último atributo del primer conjunto de variables que componen la variable independiente del MCIIP, el otro conjunto se refiere a continuación.

ESTÍMULOS Y RESTRICCIONES EN EL NIVEL ESTATAL Y LOCAL. Este es el segundo grupo de variables independientes que incluyen a: los **grupos de interés organizados, oficiales elegidos o designados por el gobierno**, y la **agencia estatal** encargada de la implementación. El primer elemento de este conjunto son los **intereses de grupo**, los cuales giran en torno a los cursos de acción que hayan sido tomados, serán proponentes u oponentes al proceso, y formarán alianzas. Los **Oficiales estatales y locales elegidos**, son los individuos (legisladores) que favorecen una política y que pueden estar motivados por el bien público en sí, pero también por el deseo de elevar su reputación en la legislatura; **la agencia de implementación**, vincula los intereses de los grupos, y de los oficiales estatales y locales electos. Los funcionarios implementadores de la agencia involucrada en la política, deben mantener una interacción dinámica con políticos, burócratas y grupos de interés, puesto son ellos quienes reciben y procesan mensajes del ambiente externo relacionados con la política, los cuales seleccionan e interpretan de acuerdo a sus marcos e intereses.

Este segundo conjunto de variables corresponde a la política que se vive en un estado y que alguna manera incide en la implementación; sin embargo, no se analiza en nuestro diseño de investigación, por tres razones principalmente: por la enorme inversión de tiempo y recursos que implica el abordaje de los diferentes actores políticos en la entidad, porque nuestro enfoque es hacia las agencias locales (escuelas) y porque esta política en particular no requirió la participación o aprobación de grupos políticos y/o civiles estatales o locales, sino fue una disposición directa a las organizaciones, que sólo demandó la participación de la agencia estatal como intermediaria para la coordinación de acciones. Por último, se discuten las variables intervinientes del modelo, que también son importantes para nuestro diseño.

2.4.1.3 Las Variables Intervinientes

LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL. Es el primer conjunto de variables intervinientes y significa “la habilidad de un gobierno para “conseguirlo juntos”, para instituir la estructura, las rutinas, los esfuerzos coordinados o el talento de la gente suficiente para convertir un mensaje de una política en un conjunto de logros reales” (Goggin et al 1990:34); representa un producto de la combinación de la **estructura organizacional**, el **personal**, y los **recursos financieros** de las agencias del estado. La *estructura organizacional*, está relacionada con el número de unidades involucradas en la implementación. Según los autores del MCIIP, si el número de organizaciones involucradas es bajo y la estructura administrativa está bien integrada, la implementación procede más expeditamente; esta es una perspectiva Bottom Up.

La **estructura organizacional** es una variable que en el MCIIP contempla seis indicadores⁷³, sin embargo, nos abocaremos a la explicación de los dos que consideramos pueden aplicarse en las agencias implementadoras locales, las cuales conforman el recorte de nuestro estudio, ya que el resto están relacionados con el desempeño de la agencia del estado, asunto que no abordamos en el diseño. El primero es el *estilo de implementación*, que tiene que ver con el número de unidades administrativas involucradas en la implementación, - se relaciona con el número de puntos de veto que pudieran existir – y en nuestro diseño las unidades administrativas están representadas por las personas que participan en el proceso y que definen el estilo (bueno o malo) que adopta la organización.

El segundo indicador considerado dentro de la estructura son los *resultados de la implementación*. La perspectiva bottom up destaca la importancia de emparejar la estructura de la implementación a la naturaleza práctica del problema, para que sea tratado de modo que se alcancen las metas satisfactoriamente; aunque pone en la mesa una teoría que demuestra que la capacidad administrativa para producir acciones, no es la misma necesariamente para obtener resultados (Goggin et al). En nuestro diseño los resultados de la implementación se estudian a través de la capacidad directiva de los administrativos para

⁷³ Estos son: 1) el estilo de implementación, 2) el requerimiento de una agencia de estado, 3) la inclusión de unidades no gubernamentales, 4) agencia primera, 5) resultados de la implementación y 6) metas, estructura y capacidad organizacional de la agencia estatal (Goggin et al 1990:121-128)

coordinar el equipo implementador, ya que en la exploración se evidencia una clara influencia del director en el proceso.

La segunda variable de la capacidad organizacional es el **personal**. La hipótesis introducida en este sentido es, que la expectativa de los gobiernos apunta a que, entre más personal per cápita que un estado dedica para poner en marcha un programa, y más directo sea el estilo de implementación, será más efectivo el programa en producir impacto y resultados (Goggin et al 1990:128). Dentro de esta variable se desglosan dos indicadores muy relacionados entre sí: se trata de *las metas apropiadas del personal con el mensaje de la política y la relación de las habilidades del personal y su compromiso para el éxito de la implementación*; los cuales deben ser congruentes con los fines de la política; ambos son aplicados también en nuestro diseño, llegan a constituir la dimensión individual del mismo, dado que se debe analizar las metas, habilidades y compromisos del individuo, para luego pasar a un análisis global y compararlo con los objetivos de la implementación.

La última variable del conjunto que forma la capacidad organizacional son los **recursos financieros**. Las agencias locales reciben recursos de la federación o de los estados para operacionalizar las políticas, aunque puede existir dentro de la iniciativa privada la disposición por apoyar en la implementación a través de recursos materiales o humanos, ya sea por que se verán beneficiados indirectamente, o por realizar una labor social. También asociaciones de profesionistas, agencias no gubernamentales o grupos de la sociedad civil pueden en un momento dado, proveer a las agencias locales de los recursos que necesiten para mejorar la operación de un programa, lo cual resulta crucial para el éxito de la implementación (Goggin et al); esta es una variable incorporada también a nuestro diseño, debido a la necesidad de explorar si las agencias obtienen apoyo extra al otorgado por el gobierno y si influye en los resultados de la implementación.

LA CAPACIDAD ECOLÓGICA. Es el segundo conjunto de variables intervinientes del MCIIP. Es definida por tres variables: la **capacidad económica** del estado, **capacidad política** y **capacidad situacional**, y se refiere al ambiente contextual que actúa como estímulo o restricción en la libertad de acción del gobierno del estado. Es un conjunto de

condiciones que ajusta los límites (o provee oportunidades) en los cuales el estado puede moverse (Goggin et al 1990:138). Entre los tipos de condiciones ambientales que restringen al gobierno están: su ambiente constitucional y cultural, la naturaleza de las relaciones intergubernamentales en algún punto dado de la historia, las disponibilidades de recursos financieros, el nivel de industrialización en el estado, el nivel de urbanización, el nivel de educación del pueblo. Todo esto se distribuye entre los tres tipos de variables que se describen en esta dimensión. De estas tres, para nuestro diseño se tomó únicamente la capacidad económica, que es la que parece incidir en la implementación dada la naturaleza del programa; el aspecto político local no es determinante, ni la situación en la que el estado se encuentra; esta explicación se amplía más en el capítulo correspondiente (4).

RETROALIMENTACIÓN Y REDISEÑO DE LA POLÍTICA. Esta es una condición necesaria para la supervivencia de una política; los autores del MCIIP lo explican de la siguiente manera: es un proceso por el cual, una política existente es modificada, cualquiera estatuto es enmendado o se adoptan nuevas reglas y regulaciones. Para que un rediseño ocurra deben presentarse diversas condiciones que mucho tienen que ver con el aprendizaje. Esto por supuesto, se traducirá en una actitud hacia la política, de tal forma que después se cristaliza en acciones, que de manera conjunta inciden en el rediseño de esa política. En este renglón actúan también agencias y agentes especiales que proporcionan información confiable y valiosa a los comités encargados, y la selección de canales de información que van a recoger datos importantes que contribuirán al rediseño (Goggin et al). La explicación de la retroalimentación por sí misma, comprendería otra investigación, por lo que no será abordada en el diseño.

Como puede advertirse, el MCIIP representa un instrumento de gran complejidad, que si bien puede proveer de una enorme cantidad de información útil para la caminata hacia la teorización del proceso, representa un reto de grandes proporciones para quienes pretendemos su abordaje. Aunque puede tener limitaciones de las que hablaremos en el capítulo de las conclusiones, es lo suficientemente flexible para permitir adaptarlo a diferentes tipos de estudio; de hecho, los mismos autores proponen la realización de investigaciones de carácter tanto cuantitativo como cualitativo, (Goggin et al) que puedan

aportar nuevas evidencias respecto al proceso que estudia. A continuación, presento la ilustración de mi propio diseño para que pueda compararse con el original y posteriormente ofrezco algunas razones por las que considero importante la utilización de este modelo en el presente estudio.

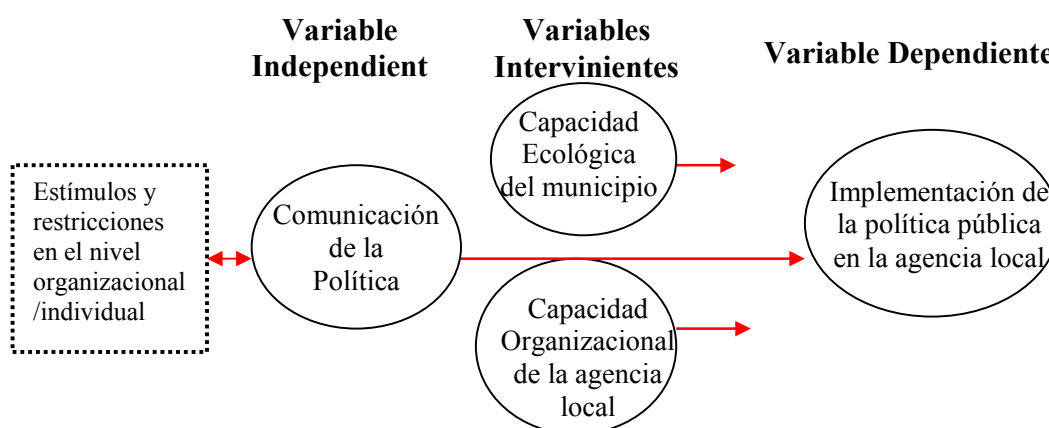


FIGURA 2.2 ESQUEMA GENERAL DE ANÁLISIS ADAPTADO DEL MCIIP PARA EL ANÁLISIS LOCAL. La comunicación de la política analizada desde la perspectiva de los receptores: los agentes locales. Fuente: elaboración propia.

2.4.2 ¿Por qué utilizar el MCIIP para estudiar la comunicación en la implementación de Enciclomedia?

La implementación ha representado un tema de gran importancia en el análisis político, de tal manera que en las tres perspectivas teóricas, surgieron modelos de análisis para facilitar su estudio. En la perspectiva Top Down, Van Meter y Van Horn (1975) proponen un *modelo conceptual de análisis de impacto* basado principalmente en la teoría organizacional, cambio organizacional y estudios de impacto, entre cuyas variables destaca *la comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción*, la cual se relaciona con la eficiencia de la implementación, y exige que las normas y objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación.

En la perspectiva Bottom Up apareció un mayor número de modelos. Lewis y Flynn (1978,1979) examinaron una política urbana y regional y proponen un *modelo conductual*, el cual ve la implementación como una acción realizada por individuos, la cual está constreñida por el mundo externo a las organizaciones, y por el contexto institucional

dentro del cual ellas se fuerzan a actuar. También en esta visión es que aparece el modelo de *backward mapping* de Elmore, del cual se habló en líneas anteriores. Berman introduce un modelo de adaptación mutua que denominó *Adaptive Implementation* (1980) que aspiraba a servir a los estudios empíricos y a las acciones prácticas (Aguilar^b;2003) Stoker diseña algo parecido, (1989) el *modelo instrumental*, que considera a los participantes en el proceso de implementación, los cuales eligen entre dos comportamientos alternativos: cooperar en la consecución del propósito que les ha sido confiado desde el nivel superior por el participantes que los antecede, o vetar la iniciativa.

Dentro de la perspectiva sintetizadora se pueden contar el modelo de Sabatier y Mazmanian, el *Advocacy Coalition Framework*, que propone el uso de instrumentos metodológicos de las diferentes perspectivas teóricas para analizar variables en subsistemas de la política. Del mismo modo, Goggin et.al, enfatizan en la intergubernamentalidad de una política, y proponen un *Communications Model of Inter – Governmental Policy Implementation* el cual destaca la comunicación (especialmente la interacción entre niveles de gobierno) como un proceso fundamental para la implementación. Otro modelo fue propuesto por Matland (1995) *Ambiguity Conflict Model*, da al conflicto un lugar determinante dentro del proceso de implementación. Los modelos y propuestas de análisis más recientes sobre implementación, se originan en Estados Unidos, y se basan fundamentalmente en tres corrientes de pensamiento que son el “análisis efectuado” del proceso de la política, en la Elección Racional Institucional, y la Elección Estructural de la Política, (relacionadas a la teoría de juegos) las cuales tienen mucha relación con el *Advocacy Coalition Framework* de Sabatier⁷⁴. Por último, Schofield presenta el *Implementation Learning Model*, (2005), cuyo análisis descansa en la literatura sobre aprendizaje organizacional.

Este recuento de los modelos que aparecieron en la escena del análisis político, sirve para destacar que el MCIIP, es el único modelo que toma a la comunicación como un eje fundamental para el análisis de la implementación de los programas de gobierno; esta es

⁷⁴ En este sentido, Schofield señala a DeLeon (1999) como el que utiliza el análisis efectuado en la implementación; a Ostrom (1991) como quien se inspira en la elección racional y a Moe (1990) quien mira las consecuencias de la elección estructural de la política. (Schofield;2005:290)

una de las razones por las que se consideró como instrumento para el estudio del fenómeno que es observado en esta investigación. La perspectiva Top Down enfatiza en el análisis del impacto de la política, en la eficacia de los resultados, situación que no puede ser estudiada en un programa cuyos resultados solo pueden ser valorados a largo plazo, como es el caso de Enciclomedia. Por otro lado, la perspectiva Bottom Up sólo se centra en los agentes de base que inciden en el proceso de manera significativa. Nuestro interés, aunque se enfoca en la conducta implementadora de estos actores, no pierde de vista las intenciones de los emisores de la política, por la que el modelo sintetizador resulta útil.

Nuestra aspiración es que, la utilización de un modelo que ha sido probado, nos proporcione elementos que nos acerquen más a la verdad, y nos ayude a estructurar la información que es recabada, ya que además ofrece una estructura metodológica bastante completa y clara, que comprende diferentes tipos de variables que bien pueden presentarse en un caso como el del programa que analizamos, Enciclomedia. Este es un programa instrumentado por la federación que generó una serie de investigaciones financiadas por el Estado debido a la cuantiosa inversión que entraña y a la polémica surgida en el espacio público, de lo cual se habló en el primer capítulo; sin embargo, en ninguna se abordó el aspecto comunicacional, que puede ser una omisión muy frecuente en este y otro tipo de programas. La indagación de esta arista, ayudará seguramente a nutrir la información que ya se generó sobre el tema y a abrir una vertiente en los estudios de política pública.

El modelo, a pesar que ha recibido algunas críticas, por no presentar suficiente evidencia de la influencia de la comunicación en la implementación, (V. Schofield 2005:280) también es calificado como “un cuidadoso intento de especificar un marco científico para los estudios de implementación” (Hill and Hupe 2002:68). Sin embargo, la gran cantidad de variables que maneja dificultan su aplicación exacta, ya que requiere de una gran cantidad de recursos tanto materiales como humanos. Por este motivo, el modelo en la presente investigación retoma sólo algunas de las variables originales, y descarta otras que por requerir de mayor inversión de todo tipo de capital, no pueden ser abordadas, como ya se explicó en el presente capítulo.

Por último, como resultado del análisis del fenómeno que se explica en el presente trabajo, se aspira a realizar diversas aportaciones, entra las que figura una propuesta teórica que relaciona la disciplina de la comunicación con la del análisis político en una línea de investigación que podría resultar de gran importancia para diferentes enfoques teóricos y/o científicos, se trata del concepto de **Comunicación de la Política** que se describe a continuación.

2.5 La importancia de la Comunicación de la Política Pública en el proceso de implementación. Su relación con la Comunicación Política.

En esta última parte, se discute la diferencia entre dos conceptos, uno de los cuales tiene especial ingerencia en la política pública, y se presenta como una propuesta para que se considere como un elemento básico en la instrumentación de políticas. Se trata de la Comunicación Política (CP) y la Comunicación de la Política Pública (CPP). La primera, conocida desde hace ya bastante tiempo, tiene que ver con lo que sucede dentro de la esfera política y que es debatido en un espacio público, y donde los medios de comunicación masiva juegan un papel protagónico. El concepto de CP se ha ido transformando a lo largo del tiempo, debido a los múltiples debates que en torno a él surgieron, (Wolton ^a) y sigue habiendo desacuerdos (Isla 2002) respecto a su ámbito de influencia y definición. Wolton señala que en suma, la comunicación política designa *toda comunicación que tiene por objeto la política*. Aunque esta definición, es demasiado amplia, destaca la ventaja de considerar dos grandes características de la política contemporánea: la ampliación de la esfera política y el espacio creciente otorgado a la comunicación, con el peso de los media y de la opinión pública a través de los sondeos.

Wolton (1989^a), nos da sin embargo, una definición más restringida de la CP, como *el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política y que son: los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeo*; señala que en esta interacción de discursos, los actores no tienen ni la misma categoría, ni la misma legitimidad, pero que por sus posiciones respectivas en el espacio público constituyen la condición de funcionamiento de la *democracia masiva*. En el caso de Enciclomedia, los actores fueron

hablando a través de los medios de comunicación y fijando el rumbo del programa. Hablaron los políticos, defendiendo sus puntos de vista: el ejecutivo federal (Vicente Fox), el legislativo a través de fracciones parlamentarias, el Secretario de Educación Pública de la administración pasada, la Secretaría de Educación Pública de la presente administración, el ex Subsecretario de Educación Básica y el actual subsecretario, los dirigentes sindicales, entre otros, cuyo mensaje principalmente versó en torno a la defensa del programa. Los periodistas a través de las notas de prensa y de los líderes y artículos de opinión de todos los periódicos nacionales; y la opinión pública en la voz de académicos, especialistas en el tema, y los propios maestros que dieron su punto de vista en uno y otro sentido (en pro y en contra del programa). Se puede decir entonces que se estableció una suerte de comunicación política, importante para la consolidación de una democracia.

Para aproximarnos más concretamente al concepto aludimos a la definición de Gosselin (1998) sobre la comunicación política como el terreno de las actividades políticas que tienden al accionar comunicacional: los debates televisados, los tribunales de justicia y los procesos político – mediáticos, los programas políticos de la televisión, el periodismo de opinión, la prensa comercial de masas, los medios audiovisuales de masas y las relaciones públicas generalizadas, las conferencias de prensa, las ceremonias políticas televisadas, son otras tantas arenas en las que puede hallar su expresión la comunicación. Señala el autor que la CP posee dos ejes bipolares: uno horizontal que va de la acción a la recepción y otro vertical que va de las arenas a los territorios⁷⁵.

Para Ochoa, la CP no es un espacio, ni un terreno de confrontación, sino un “proceso de transmisión y recepción de mensajes, desde y hacia los componentes del sistema político” (Ochoa2002:19). En esta concepción, no están presentes los medios de comunicación masiva, ni tampoco la confluencia de otros actores como la sociedad civil o los periodistas,

⁷⁵ A los *territorios* los ubica geográfica o sectorialmente desde el ámbito local al internacional y dependen de factores estructurales, organizacionales, contextuales y de acontecimiento que definen las fronteras de las restricciones y las oportunidades de los actores de la comunicación política; los territorios de la comunicación política también pueden concebirse desde un punto de vista mas sectorial que espacial como cuando se hace referencia a la comunicación gubernamental, a la presidencial o a la comunicación política de las empresas; por otro lado, las *arenas* están constituidas por el conjunto de dispositivos, las fórmulas, los marcos, las reglas y las estrategias que definen las situaciones de interacción en las que pueden confrontarse, difundirse y evaluarse los discursos de los actores políticos.

pero sí está implícito el proceso de la comunicación y el poder político, entendiéndose entonces que la CP puede darse, no necesariamente en la esfera pública, sino en otros niveles de actuación de los agentes políticos. Esta idea está más próxima al concepto de **Comunicación de la Política Pública** que proponemos como una modesta e incipiente aportación teórica, y que debe darse no en la esfera pública, sino en el espacio de actuación de los actores involucrados en la instrumentación de una política pública, (que puede ser federal, estatal y/o local), dentro del cual tienen que ponerse en marcha mecanismos para que todos los actores participen, no por obligación y desconociendo los fundamentos de la política en cuestión, por sino por voluntad propia y con pleno conocimiento y conciencia de su participación.

Esta clase de comunicación, es una línea que puede derivarse de la Comunicación Política – porque tampoco es ajena a ella – pero es menester diferenciarlas, ya que puede existir la creencia, que al establecer un debate en la esfera pública, como el suscitado en torno a Enciclomedia, se resuelve la necesidad de enterar de una forma sistemática a los verdaderamente interesados, y al obviarse este paso, la consecuencia pueden ser el fracaso de la política. De hecho, lo deseable sería que se estableciera el debate público en aras de lograr acuerdos entre los participantes de la **Comunicación Política** (políticos, periodistas, opinión pública) y fortalecer así las bases de una política pública. La consecuencia de no incorporar a las actividades tradicionales de la arena política, soportes comunicacionales en un amplio proceso de discusión, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, puede llegar a sesgar la política (Lahera 2004); sin embargo, esto no es suficiente, se debe aplicar de forma simultánea, posterior o en zig zag, la estrategia que involucre a los operadores y /o públicos – objetivo de la política a través de la **Comunicación de la Política Pública**, en un proceso transversal que no ignore a participantes clave de la implementación.

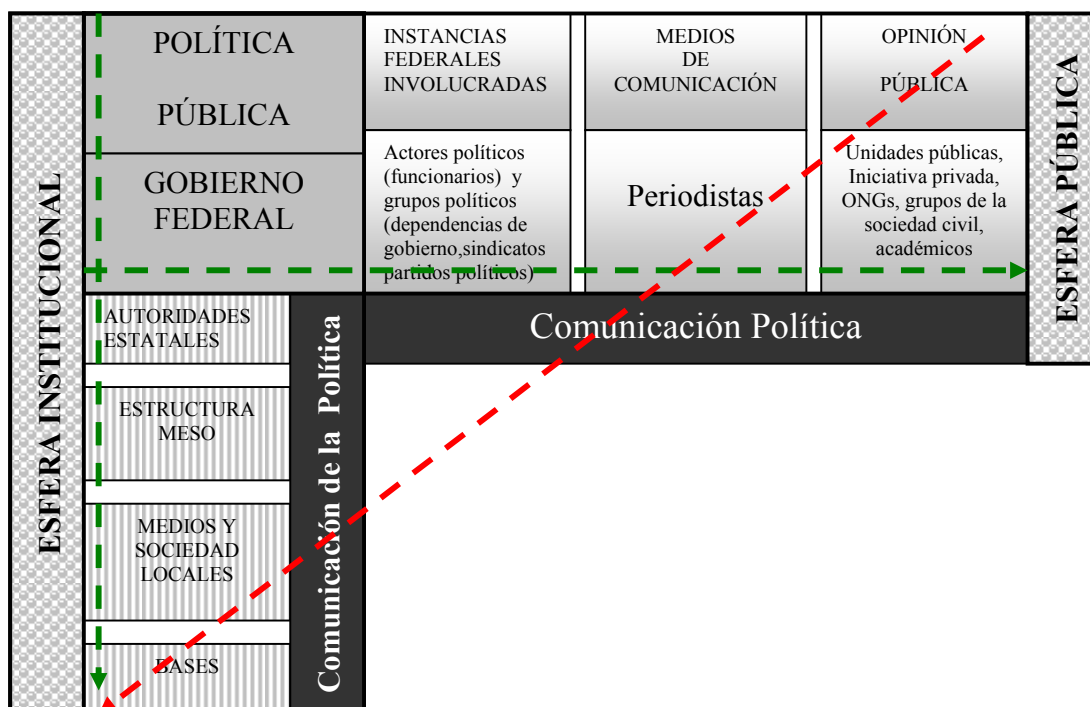


FIGURA 2.3 Proceso transversal de la Comunicación Política y Comunicación de la Política en la implementación de una política pública. Fuente: elaboración propia

Miranda y Reynoso, (2006) realizan un esbozo de esta diferenciación en su análisis sobre la RES, aunque no utilizan ambos conceptos per se. En un ejemplo práctico señalan que el dilema para la implementación de la Reforma comenzó cuando diversos medios de opinión pública cuestionaron los contenidos de las asignaturas: “a partir de ahí se creó un cuestionamiento generalizado que vulneró la credibilidad de la propuesta”(Miranda y Reynoso 2006:1438) En este sentido, el Observador Ciudadano de la Educación señalaba que ningún medio de comunicación, había sido capaz de promover una discusión razonada (al respecto), orientada a que el público y especialmente los profesores de secundaria, pudieran efectuar un balance objetivo de todos los componentes de la propuesta oficial⁷⁶. Mientras se generaba el debate en la esfera pública, y prevalecía la “política del escándalo”⁷⁷, los directamente involucrados en el programa carecían de la información para

⁷⁶ Plataforma Educativa 2006, Cuaderno de Trabajo, educación Básica Observatorio Ciudadano de la Educación, disponible en línea en http://www.observatorio.org/plataforma2006/5_Educacion%20basica.pdf

⁷⁷ El problema con la “mediatización de la política” es que esta última tiene que adaptarse a un lenguaje mediático que tiene tres reglas: simplificación del mensaje, personalización de la política, predominancia de los mensajes negativos de desprestigio del adversario sobre los positivos que tienen poca credibilidad. Todo

poder formar su propio criterio. Este ambiente de crítica generado, señalan Miranda y Reynoso, impidió continuar con el programa de trabajo previsto para la operación de la Reforma. Y se plantearon necesidades de “ajuste y rearticulación para enfrentar, adecuar y convencer sobre la necesidad de transformar la educación secundaria” (Ídem: 143)

Esa rearticulación planteada, significa “construir un esquema de comunicación multilateral, plural y diverso”(Ibíd.:1444) que considere no solo la *Comunicación Política*⁷⁸, sino la *Comunicación Directa con los Maestros*⁷⁹ (que son los operadores de la política), que no esté mediada por valoraciones provenientes de fuentes ajenas a la estructura educativa, y que pueden tener tintes políticos, e impedir que los actores estén en condiciones de valorar por ellos mismos las propuestas de cambio (Miranda 2006). Esta experiencia fallida en el arranque de una política educativa, da la pauta para convencernos que efectivamente, son dos esferas distintas que se deben tener en cuenta antes de instrumentar una política: el *espacio público* donde se promueva la aprobación de los actores políticos y sociales y el *espacio institucional*, donde se promueva la participación de los operadores de la política.

Como resultado de las consideraciones planteadas y como la propuesta teórica de este trabajo, se construyó una definición del concepto de **Comunicación de la Política** que es la siguiente: *la estrategia gubernamental de divulgación de las bases de una política pública, con el objeto de comunicar contenidos y persuadir sobre su trascendencia, para poner en movimiento a los elementos involucrados, a fin de concretar objetivos, y que se implante la política, de tal forma que impacte en la resolución de un problema.* En aras de dar mayor claridad al concepto, desglosamos y discutimos sus diferentes partes:

Estrategia gubernamental de divulgación de las bases de una política pública. Para poner en marcha un programa, o una iniciativa que parte de alguna política pública, debe estar respaldada por una estrategia que se encargue de difundir las bases normativas, o de

ello conduce a la *política del escándalo* como arma fundamental para acceder al poder por eliminación del contrario. (Lahera 2004:60)

⁷⁸ Esto significa ofrecer información con oportunidad, establecer mecanismos de trabajo permanentes y desarrollar trabajo de lobby con grupos y fracciones parlamentarias, representantes de grupos de intereses funcionarios de distintas dependencias gubernamentales y líderes de opinión pública.(Miranda 2006:1446)

⁷⁹ Esta comunicación directa, sería un tipo de comunicación de la política, que en este caso tiene como receptores a los maestros por tratarse de una política que impacta el sistema educativo.

cualquier otra índole; pero tal difusión no necesariamente tiene que ser a través de los medios de comunicación masiva, ya que no se intenta confrontar discursos de actores políticos y civiles en un espacio público, sino lograr acuerdos en una arena; tampoco se trata de que el gobierno informe a la sociedad en general sobre lo que hará en un ámbito específico de la estructura social, sino de sensibilizar a los encargados de operar administrativa o técnicamente una política pública dentro de la (s) misma (s) organización (es) competentes. Para lograrlo, los medios de comunicación deben ser elegidos cuidadosamente a fin de que cumplan con los propósitos que se establezcan en la estrategia comunicativa, y los mensajes deben diseñarse de tal modo que sean comprendidos por los sujetos receptores.

Comunicar contenidos y persuadir sobre la trascendencia de una política pública. La elaboración acertada de los mensajes por parte de los emisores, la buena selección de los medios, y la oportunidad con que se reciba el mensaje entre los involucrados en una política, sean estos agentes, políticos y/o no, puede ayudar que estos se sientan aludidos, identificados, comprometidos con los mensajes, (sean estos una iniciativa gubernamental), es decir que se dé una verdadera persuasión que induzca a la acción.⁸⁰ La persuasión dentro de una organización descansa en una serie de estímulos y restricciones, pero sobre todo en el lenguaje. Álvarez (1996) equipara a las políticas públicas con los procesos comunicacionales, en los cuales, los actos básicos del habla son orientados a la acción, y

⁸⁰ La persuasión se trata de un fenómeno de comunicación, es necesario considerar sus tres elementos: emisor, mensaje receptor. En el caso de la política pública, los emisores son las agencias federales (o estatales) que elaboran sus mensajes (verbales o no verbales) y que los dirigen a los actores que se requiere se involucren en la implementación. Bousquié habla de ciertas condiciones previas que deben existir para convencer a las personas a actuar o pensar de cierta manera: conocer bien la cuestión y que el persuasor se haya convencido a sí mismo del fin deseado. Los razonamientos lógicos y claramente imprimidos en el mensaje son una necesidad para el receptor, pero esos razonamientos deben respaldarse por un conocimiento amplio de la cuestión. Si no hay una elaboración acertada de los mensajes de la política, no se puede confiar que exista una argumentación lógica que “toque” a los receptores y con lo que se sientan identificados. “Convencer significa allanar resistencias tales como las costumbres contrarias, hábitos muy enraizados y prejuicios tiránicos, y el obstáculo más duro: la apatía del que escucha” (Bousquié; 1965:40); para ilustrar el hecho de persuadir sobre la trascendencia de una política, aludimos a la teoría del deslizamiento: ésta se trata de pasar de un término A un término B, siendo el A conocido y aceptado y B la novedad a introducir; específicamente se hace asemejando aquello en lo que difieren, operando el cambio insensiblemente. Para que los actores acepten participar y no solo eso, sino comprometerse y así pasar de una situación A una B, el gobierno ha de presentar les claramente las ventajas de estar en la situación B, convenciéndolos respecto a las bondades que la política puede traer a los grupos objetivo. De esta manera podría realizarse el cambio deseado.

alude al trabajo de Fernando Flores para catalogar estos actos básicos del habla en las organizaciones que implementan ciertas acciones:

Las *peticiones y órdenes* son directivas que intentan –en diversos grados- que el oyente ejecute una acción en el futuro; *las promesas* comprometen al orador –también en diversos grados- a algún curso de acción futuro; *las afirmaciones* reclaman o enuncian que algo es así, que es verdadero, y comprometen al orador, por tanto a proporcionar evidencia; y *las declaraciones* “hacen que algo sea así”, son enunciados para construir una nueva realidad y por lo tanto, pueden ser validas o inválidas, según la autoridad o competencia del orador que las realiza⁸¹

El gobierno, que desea aplicar una estrategia o programa derivado de una política pública, es quien posee los recursos para convencer sobre la importancia que una política tiene para la población. El proceso de comunicación de la política, comenzaría en los niveles más altos, es decir, siguiendo una forma piramidal, hasta llegar a los “burócratas de calle” que son los que ponen en marcha la política en los niveles rasos. Si estos agentes, tuvieran una información muy clara de los objetivos de la política⁸², de su participación y del compromiso que adquieren dentro de la red, así como de los resultados esperados, y esta idea concordara con la de los formuladores de la política, significa que la trascendencia de la política fue asumida. Es lógico pensar, que a veces por la escasez del tiempo y la premura de los gobiernos, se obvie este proceso de sensibilización; pero omitirlo, equivale a restringir información y coartar la comunicación⁸³, lo cual puede sumir a los agentes en

⁸¹ Así, las *declaraciones* fundantes son emitidas por los órganos directivos de las organizaciones públicas (que a su vez derivan su competencia de otras declaraciones de otros organismos del Estado), como así también las declaraciones sobre política y estrategia; las *peticiones y órdenes* son emitidas por los ejecutivos y mandos medios, que constituyen el nivel táctico organizacional; y las *promesas*, por los niveles operativos, es decir, los funcionarios de base. (Álvarez 1996:5)

⁸² Para la teoría de la decisión, la información significa lo contrario de ambigüedad... dado que la decisión lógica requiere enlazar el estado de ambigüedad con el acto de la selección (de una alternativa de solución o una acción, por ejemplo) por medio de un conjunto de operaciones cognoscitivas concretas e identificables, un mayor nivel de información estaría destinado a reducir dicha ambigüedad. (y por ende a tener más posibilidad de éxito)

⁸³ Alberto (2005) señala que “sin comunicación no es posible la cooperación (...) la teoría de los juegos demuestra a través del celebre dilema del prisionero, que el hecho de que los dos jugadores no pueden comunicarse les lleva a ambos a un resultado peor del que alcanzarían si se hubiesen podido poner de acuerdo.”

un estado de indolencia, rebeldía y sobre todo, ansiedad ⁸⁴ que poco contribuiría con la ejecución de las disposiciones.

Poner en movimiento a los elementos involucrados. Los elementos que se involucran en la instrumentación de una política pública pueden ser materiales y humanos; los últimos pondrán a los primeros a disposición del programa de gobierno que se desea operar. El objetivo de persuadir sobre la trascendencia de una política, es precisamente que se ejecuten las disposiciones (movilizar) tal y como se contemplan en las bases que la modelan.⁸⁵ Si se cuenta con la actuación decidida y comprometida del elemento humano, el acopio de recursos materiales resulta un problema menor. Mover las “fibras sensibles” de los individuos para que dirijan sus esfuerzos a actuar como se espera de ellos, en favor de los objetivos establecidos en una política, requiere más que la simple voluntad o deseo de las autoridades. Muchas veces ni el poder coercitivo⁸⁶ produce efectos en las personas, cuando estos no están convencidos de algo.

Comprometer al elemento humano de una organización que participa en la instrumentación de una política, es un gran paso que lleva a la asunción de actitudes y conductas

⁸⁴ La teoría de la información señala que la escasez o falta de información provoca incertidumbre, y la incertidumbre en una situación que demanda acción, produce angustia. Ditcher (1968) define la ansiedad como un miedo a lo desconocido, todo aquello que resulte extraño a la persona constituye una amenaza y aumenta la ansiedad; la ansiedad surge por un miedo a adecuarse a las poderosas fuerzas de la naturaleza y la sociedad. La manera de reducir la ansiedad es aportar información que reduzca la incertidumbre. Cuando en un nuevo proyecto para poner en marcha algún programa político, no se proporciona la suficiente información a los que se encargarán de operarlo, porque se asume que ellos sabrán qué hacer, se corre el riesgo que los actores no actúen conforme a lo pensado por los hacedores de la política.

⁸⁵ Deusch (1966) asume que la movilización es el proceso por el cual la vieja psicología social, y lealtades políticas y compromisos son rotos provocando en la gente una disponibilidad para la aceptación de nuevas formas de conducta. Deusch afirma que cuando algunos individuos o grupos dentro de la sociedad descubren soluciones auténticas o supuestas a nuevos problemas hay que proponerlas a otros individuos para que las acepten o las apoyen y eventualmente las ejecuten, aunque señala una serie de condiciones que una política debe cumplir para posibilitar en gran medida la movilización de los sectores involucrados para la puesta en marcha de esa política Germani (1966) consideró que la movilización posibilita nuevas formas de conducta de la gente, exteriorizando su buena disposición y finalmente reintegración dentro de la sociedad

⁸⁶ La *coerción* es un tipo de obediencia que surge a partir de mensajes coercitivos en los que las personas no tienen mayor elección que cambiar su conducta, Una muy diferente base para la obediencia ocurre porque los mensajes despiertan *significados de expectativas socioculturales*, (es decir que las personas cambiarán por ajustarse a normas) y un tercer tipo de cambio se da por *reorganización cognitiva* (cambian su forma de pensar respecto al tema) El término coerción se refiere a forzar a otros amenazándolos con consecuencias nada deseables. Muchos objetivos se persiguen mediante la amenaza, fuerza o daño físico para alterar el comportamiento.(De Fleur et.al;2005: 252 -256)

“deseables” encaminadas a cristalizar objetivos, por lo menos en la medida que les corresponde a cada individuo o grupo.⁸⁷ A este tenor señala Álvarez que “La organización está estructurada en tal forma que los compromisos políticos de ella, adquieren especificidad y se convierten en acción a través de los vínculos “de conversación desde el nivel superior al nivel inferior de la organización”⁸⁸, para lo cual es indispensable se cuide el aspecto comunicacional desde la formulación de los objetivos, y posteriormente “especificando el diseño de la red de compromisos de acción que los diversos actores de las políticas especialmente, los órganos públicos, deben asumir en las fases de planificación y ejecución, especialmente” (Álvarez 1996:5)

Concretar objetivos para implantar la política e impacte en la resolución del problema. La Comunicación de la Política tiene como fin último contribuir al logro de los objetivos planteados dentro de los lineamientos que la dirigen; la estrategia de comunicación de la política, debe guardar congruencia entre sus propios fines y los de la política pública a la que apoya, misma que aspira a constituirse en una solución a cierto tipo de problema detectado en algún grupo o campo de acción de la sociedad. Lahera señala, que el mínimo de una política pública es que sea un flujo de información en relación a un objetivo público, desarrollado por el sector público y consistente en orientaciones (Lahera 2004:16) De hecho, una política pública es orientada a mejorar las condiciones de vida de la población, y de su instrumentación dependen obviamente los resultados. Técnicamente, la Comunicación de la Política Pública no es otra cosa que una estrategia de difusión, aplicada en un espacio que no es precisamente público, aunque se trate del ámbito de la administración pública, y dirigida a sujetos, que son responsables de la puesta en marcha de una política pública, para lo cual se seleccionan medios y se elaboran mensajes que coadyuvarán a transmitir sistemáticamente el mensaje de la política para coadyuvar al proceso de implementación.

⁸⁷ De Fleur et. al., (2005) quienes estudian la comunicación humana, señala que la persuasión es tan importante para muchas de nuestras instituciones sociales que no podríamos continuar la vida sin ella, es una parte básica del gobierno. Ellos definen la persuasión como una transacción comunicativa en la que una fuente construye y transmite mensajes, diseñados para influir en las construcciones de significados de un receptor en formas que conducirán al cambio (deseado por la fuente) en las creencias, actitudes o comportamientos del receptor. Los mensajes de un emisor pueden presentar hechos, despertar emociones, o establecer argumentos lógicos que conduzcan a los receptores a formar nuevas consecuencias. Algunas veces no lo realizan y si lo hacen pueden resultar en algo que no tiene nada que ver con la intención de un emisor.

⁸⁸ Alusión del autor a Flores y a Kelsen, (Álvarez 1996:5)

Aparte de la intención estratégica que tendría la CPP, existe una pretensión científica, ya que no se restringe a una línea de acción, sino que puede llegar a constituirse en una línea de investigación de la comunicación (o de la política como quiera verse). Los procesos de comunicación que se dan durante la instrumentación de una política comprenden desde intercambios interpersonales, que podría estudiarse desde perspectiva la etnometodológica, hasta actitudes, opiniones y conductas que agregadas, pueden ser significativas y analizadas estadísticamente. La veta puede ser prolífica, e interesar a los estudiosos de las Ciencias Sociales; en la CP se realizan estudios importantes que aportan hallazgos sobre la conducta de la sociedad civil o la política, a través de la opinión pública, inducida por los acontecimientos de la esfera política en una democracia. La CPP podría aportar datos útiles para ir mejorando la puesta en marcha de las políticas públicas mediante el estudio de los actores que participan de cualquier manera en su instrumentación. Su objeto de estudio por así decirlo es diferente y más restringido al de la CP, por tanto, su tratamiento debe ser distinto. Para abordar no solo el plano teórico, sino dar una idea más precisa de las diferencia entre estos dos conceptos, se presenta un cuadro que pretende definir más el perfil de cada uno de ellos en el aspecto instrumental.

| | COMUNICACIÓN POLÍTICA | COMUNICACIÓN DE LA POLÍTICA |
|----------------------------------|---|--|
| EMISORES | Individuos u organismos políticos (partidos políticos a través de sus representantes, candidatos) Instituciones de gobierno (poderes ejecutivo, legislativo, judicial, dependencias gubernamentales) Agrupaciones civiles: ONGs, académicos, iniciativa privada) Periodistas (lectores de noticias, analistas políticos, editorialistas de prensa) | Formuladores de la política que pueden ser también los coordinadores . Autoridades federales, estatales o locales a través de las coordinaciones organizadas en cada nivel de gobierno. |
| Objetivos de los emisores | Establecer un debate en el espacio público para influir en la vida política de un país y en las decisiones de los gobiernos. | Movilizar a los participantes de una política pública (en los niveles federal, estatal y/o local) a fin de sumar voluntades para el logro de las metas de un proyecto previamente estructurado. |
| MEDIOS DE COMUNICACIÓN | Medios de comunicación de masas: electrónicos (televisión radio, Internet) y escritos (periódicos, revistas) | Medios grupales : folletería, revistas internas, tableros de anuncios, pláticas con profesionales, relato de colegas experimentados en el asunto. |

| | | |
|------------------------------------|---|--|
| | | interpersonales :circulares, capacitaciones, foros, entrevistas, correo electrónico, colaboraciones con padres de familia. |
| MENSAJE | Declaraciones, argumentaciones y opiniones políticas sobre un tema específico que se ha colocado en la agenda pública; análisis de expertos sobre un asunto de interés público. | Mensaje de la política pública implementada: Lineamientos Metas Estímulos y restricciones Participación esperada Información complementaria sobre el proyecto o programa. |
| Objetivos del mensaje | Informar e involucrar a la opinión pública sobre las acciones que se llevan a efecto en el ámbito político y en un segundo orden convocar a las agrupaciones a participar en el debate público e influir en las decisiones políticas de las instituciones. | Persuadir a los sujetos implicados en la operación de una política pública para movilizar voluntades y dirigir sus esfuerzos al logro de un proceso y resultados favorables a la disposición federal. |
| RECEPTORES | Opinión pública: sociedad civil, agrupaciones políticas, académicas, ONGs, sector privado. | Implementadores: operadores de las disposiciones de gobierno en los distintos niveles: federal estatal municipal. |
| Respuesta de los receptores | Inserciones en prensa y espacios en medios electrónicos, movilizaciones, plantones, etc. | Ejecución rápida y sin modificaciones de las disposiciones emanadas del gobierno en torno al proyecto implementado. |
| RETROALIMENTACION | Incorporación del asunto en cuestión en la agenda de gobierno para su tratamiento. | Modificaciones de los tomadores de decisiones para el mejoramiento en la implementación de la política pública. |

Tabla 2.1 Diferencias entre Comunicación Política y Comunicación de la Política

Establecer las anteriores diferencias entre uno y otro concepto no implica separarlos en un proceso de implementación, resulta útil para no confundirlos. De hecho, lo deseable (aunque no siempre indispensable) sería como ya se mencionó, que ambas se dieran, ya sea de manera simultánea o en zig zag, para favorecer un proceso y resultados aceptados por la mayoría en una democracia. El espacio de la CPP es mucho más reducido y entraña menos participación social, por lo que debería ser más fácil de manejar, lo lamentable es que muchas veces parece obviarse y enfrascarse en el desarrollo de la CP.

Sumario y conclusiones

Estudiar la fase de implementación en la política pública, representa la posibilidad de conocer cómo las decisiones seguidas por el estado en respuesta a un mandato federal, inciden en aquellos grupos que se encargan de llevarla a efecto. No existe hasta el momento una teoría de la implementación, dado que cada caso tiene sus propias particularidades que hacen muy difícil establecer lineamientos generales de comportamiento de los agentes involucrados y las consecuencias de sus acciones; las perspectivas teóricas que han surgido a este respecto proponen sus tesis, y a este tenor se puede concluir que

- no existe hasta el momento una teoría en la que todos los investigadores estén de acuerdo; y aunque existen coincidencias, como señala O'Toole “la puesta en común todavía no se avizora en el horizonte” (O'Toole;2005;238).
- En el debate dentro de las distintas perspectivas teóricas de la implementación, la comunicación ha recibido cierta atención, aunque existe poca literatura que la considere especialmente; un hallazgo importante en este sentido es el Modelo de Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de la Política que es en el cual se apoya el presente estudio, y cuya propuesta metodológica resultó por demás interesante para los fines que se persiguen. De entre los resultados a los que se aspira, está proveer de la suficiente información que nos permita elaborar una aportación teórica que enlace a la comunicación y al análisis político, dos disciplinas incipientes, en un concepto: Comunicación de la Política.

En el siguiente capítulo se expone el problema de investigación del que surge este trabajo, las preguntas, objetivos, hipótesis y la metodología que se utilizó para desarrollar el aspecto empírico del mismo

CAPÍTULO 3 EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y LA METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Introducción

La capacidad de comunicar las políticas es una condición crucial en su implementación; un aspecto importante en la implementación de una política pública es la capacidad de comunicarla a todos aquellos a quienes debe convencerse de la importancia de su participación o involucramiento en el proceso (Aguilar 2003) (Majone 2005). El hecho de emplear una estrategia articulada para la implementación de una política no garantiza su éxito, pero podría reducir las posibilidades de fracaso. Por eso resulta trascendente estudiar esos elementos comunicativos que pueden en un momento dado convertirse en una espada de Damocles, o por el contrario, en facilitadores durante el proceso de implementación de un programa. Debido a esto, el siguiente cuestionamiento surge a partir de la idea de dilucidar las relaciones que existen entre los elementos de la comunicación y la implementación de la política.

¿De qué forma influye la comunicación de la política en el proceso de implementación del programa Enciclomedia en las escuelas?

Este proyecto de investigación pretende analizar la puesta en marcha de este programa en una entidad federativa (Tabasco), con el objeto de explorar la influencia de la comunicación y de los factores organizacionales y ecológicos, en el proceso y los resultados de su implementación.

En el presente capítulo se plantea el problema de investigación, las preguntas formuladas a raíz de este planteamiento y que guiarán el trabajo empírico, las hipótesis y objetivos derivados de estas cuestiones, así como la metodología que será utilizada para responderlas, y, por último se relata la manera en que se realizó el trabajo de campo, incluyendo la selección de los casos

3.1 El problema de investigación

Aunque el proceso de la comunicación y sus elementos han sido tratados en la literatura sobre implementación, y se demostró en muchos de los casos de estudio, cómo juegan un papel trascendental en ella, existe muy poca literatura especializada sobre este tema. Todavía está pendiente la respuesta a la pregunta sobre la verdadera influencia de la comunicación en la implementación de una política, particularmente en la persuasión de los actores involucrados para participar en el proceso. Goggin et al, sostienen que “comunicar un mensaje de política a través de sistemas intergubernamentales significa crear algún sentido compartido de implementación y algunos patrones coordinados de actividades entre muchos diferentes individuos.”(Goggin 1998:80). Sin embargo, el mismo autor señala que en muchos casos, los recursos que se asignan para optimizar el proceso comunicacional del programa entre los agentes, son utilizados para otros propósitos y se descuida este aspecto y como consecuencias se tiene una débil apropiación por parte de los agentes, quienes no terminan por conocer la política y comprometerse con su operacionalización.

No hay que confundir este proceso de intercomunicar las instancias de gobierno para poner el marcha una serie de disposiciones que conforman un programa o política (CPP), con la divulgación que los medios de comunicación de masas realizan a ese respecto (CP). El hecho que estos aborden el tema de alguna política pública, no garantiza que esa política es difundida entre los directamente interesados y asumida por ellos; como ejemplo, el Observatorio Ciudadano de la Educación, al realizar un análisis sobre la Reforma a la Educación Secundaria (RES) critica la ligereza con que los medios trataron el tema, abordándolo de manera parcial e ignorando el conjunto de dicha propuesta, lo que trajo como resultado el dejar en la opinión pública la impresión de que hay ya grandes resistencias a lo que las autoridades educativas pretenden hacer. “Ningún medio hasta ahora, ha promovido una discusión razonada, orientada a que el público y especialmente los profesores de secundaria puedan efectuar un balance objetivo de todos los componentes de la propuesta oficial”⁸⁹. En este sentido, el OCE recomienda una mayor divulgación de

⁸⁹ Plataforma Educativa 2006, Cuaderno de Trabajo, educación Básica Observatorio Ciudadano de la Educación, disponible en línea en http://www.observatorio.org/plataforma2006/5_Educacion%20basica.pdf

información entre los profesores, que son los que debieran estar informados respecto de su propia participación.

“La débil apropiación de una mensaje redundante en un débil compromiso de los receptores con él”, (Goggin et al 1990:19) por lo tanto, lo más posible es que afecte negativamente el desempeño de los actores respecto de la política. En el caso de la RES los mismos medios de comunicación reconocen la importancia de que los actores son quienes debieran estar mejor enterados y decidir el rumbo de este programa, “los profesores, que son quienes tendrían que apropiarse de la RES, la rechazan, y en la práctica la llevan adelante como pueden, desconocen cómo se manejan los nuevos materiales, otros ni siquiera los tienen y unos más han decidido continuar con el plan anterior, ante la carencia de información”(La Jornada 01/12/06); esta información, no debiera partir de los medios ni ventilarse en el espacio público antes que en el institucional, sino provenir en primera instancia de las autoridades que ponen en marcha una disposición, para dar a conocer de forma sistemática entre los que van a concretarla, la manera en que tienen que actuar y no se conciben prejuicios, falsas expectativas o ideas equivocadas sobre un particular.

Álvarez (1996) sugiere cuidar el aspecto de comunicación de una política – para él, la política pública es un proceso comunicacional – desde la formulación hasta la evaluación, y propone algunas particularidades que deben considerarse en la transmisión de las políticas: a) Sólo pueden ser enunciados para las autoridades públicas según sus respectivas áreas de competencia, b) requieren para su formulación de una declaración que exprese sus objetivos y metas, y según los casos, su relación con otras declaraciones fundantes⁹⁰ y c) requieren especificar el diseño de la red de compromisos de acción que los diversos actores de las políticas especialmente, los órganos públicos, deben asumir en las fases de planificación y ejecución, especialmente. Esta idea circunscribe a la arena de la administración pública la comunicación de la política, deslindándola del proceso mediático que puede “contaminar” o “torcer” la ejecución de la misma, ya que, “en el lenguaje mediático predominan los mensajes negativos de desprestigio del adversario sobre los

⁹⁰ Como son la filosofía, el programa de gobierno, o las circunstancias políticas en que se enuncian.

positivos que tienen poca credibilidad” (Lahera 2004:59); estos argumentos refuerzan nuestros planteamientos respecto de la importancia de considerar a la Comunicación de la Política y no solo a la Comunicación Política.

La Comunicación de la Política se da aún cuando no se cuente precisamente con un plan de comunicación estructurado. Los agentes federales emiten mensajes desde muy diversos canales a las agencias estatales para poner en práctica la política, y éstas a su vez a las locales, donde se ubican los receptores/implementadores últimos, los “burócratas de calle”; la participación de estos agentes locales constituyen un factor importante (que a veces parece subestimarse) del proceso de implementación, puesto que son los encargados de poner en acción los estatutos de una política. La forma en que estos agentes se sientan informados y/o persuadidos por los principios de ésta, podría hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso de la implementación⁹¹; este es un aspecto que no ha recibido suficiente atención en la literatura sobre el tema.

Miranda y Reynoso (2006) aportan elementos para el debate de la RES, enfatizan en la idea de establecer no solo una comunicación política entre los tomadores de decisiones y la opinión pública (sean medios, sindicatos, académicos, ONGs o cualesquiera otros), sino que existe la necesidad de tender puentes para fundar una comunicación directa con los maestros, sin mediaciones políticas, “para que estén en condiciones de valorar propuestas de cambio... y alinear la comunicación mediática con verdaderas finalidades educativas” (p. 1446), por lo que los autores consideran se requieren dispositivos de comunicación instalados en los referentes inmediatos del trabajo docente. No es lo mismo escuchar o ver a través de los medios mensajes referidos a cierto tema, sintetizados y conformados de acuerdo a la política de un medio, que formarse una opinión propia construida a partir de información clara y directa, recibida en el propio espacio laboral.

⁹¹ La RES, provocó protestas entre los profesores por causa de la falta de comunicación. Así lo expone la nota publicada en el periódico la Jornada (09/09/2005) donde señala que La Dirección de Secundarias del Valle de México lanzan ultimátum a la SEP para que suspenda la Reforma Educativa y exhortan a la SEP a volver al plan anterior (en lo que resta del ciclo escolar) e implementar una verdadera reforma (integral) cuando ya existan las condiciones. Los profesores pidieron entablar un puente de comunicación porque “se sienten ajenos a la RES” manifestaron su deseo de “platicar” para que haya entendimiento porque “el diálogo esta roto”. Esto no puede manifestar sino una falta de sensibilización de los involucrados por parte del gobierno.

Los actores locales transforman en opiniones y acciones la información recibida de distintas fuentes, y esa transformación dependerá seguramente de una serie de características propias de los sujetos, pero también de cuestiones extrínsecas como la capacidad organizacional y la capacidad ecológica del Estado⁹² en el que se está llevando a cabo el proceso de implementación; el reto es saber en qué medida, cada uno de estos elementos intervienen para que los agentes involucrados se sientan persuadidos y decidan participar activamente, y de manera efectiva, en la implementación de un programa.

En el caso de Enciclomedia, el gobierno Federal dota a los Estados de los recursos financieros, los provee de información, y coordina la instalación de los equipos técnicos necesarios para su instrumentación. Existen lineamientos generales para la implementación que se encuentran desarrollados en documentos oficiales que la federación pone a disposición de las entidades, sin embargo, los estados se encargan de implementar el programa atendiendo a su propia estructura organizativa y al personal con que cuentan.

Las agencias locales, que en este caso particular, vendrían a ser las organizaciones escolares de nivel básico donde se instrumentó el programa; implementan de acuerdo a las directrices que establece la agencia estatal en la figura de las Subsecretarías de Educación Básica de las entidades. La asesoría que les ofrecen se enfoca más al aspecto técnico, puesto que se requiere del uso de equipo de cómputo especializado y reciben en cascada⁹³ la información respecto a la operación del programa. Los agentes locales (profesores sobre todo) obtienen capacitación e información de varias instancias estatales para la puesta en marcha del programa. No existió una difusión articulada, que informara a través de una estrategia de medios el conjunto de la propuesta, lo que es un problema grave, dado que “la inclusión de Enciclomedia (en el nivel básico) implica la modificación de patrones de comportamiento individual y social, lenguajes, esquemas mentales y costumbres, lo cual

⁹² Estas son dos dimensiones relacionadas con el modelo de comunicación intergubernamental de Goggin et al, en la cual se inspira el diseño metodológico del presente estudio.

⁹³ La forma en que se informó se encuentra descrita en el capítulo uno, en las secciones que hablan sobre las estrategias de capacitación y de comunicación instrumentadas para el programa.

requiere de la sensibilización, la capacitación, el acompañamiento y el seguimiento, a fin de consolidar la cultura informática necesaria para su operación”⁹⁴

Las estructuras educativas en las que el programa Enciclomedia está operando representan las agencias locales, y los profesores son los implementadores de la base, involucrados en el proceso, los cuales dependen directamente del director de la escuela (agentes locales), pero aparte de él, reciben mensajes proveniente de diversas fuentes y canales⁹⁵ a través de las distintas instancias que participan en la operación; estos profesores interactúan entre ellos y con los agentes asignados para las diferentes tareas (capacitación, asesoría, asistencia técnica, etc.) y con base en la información recibida y las interacciones establecidas, realizan las acciones que les corresponden.

No se conoce qué tanto estos actores entendieron, el mensaje de la política y actúan en consonancia a los propósitos instituidos en ella. Tampoco la manera en que han percibido y entendido los ejes sobre los que descansa el programa basados en la información que reciben de las distintas fuentes. Si efectivamente comparten la idea de la federación con respecto a la importancia del programa dentro del modelo de la Nueva Escuela Mexicana y la reproducen en la parte de la implementación que les corresponde, y qué tanto influye para la respuesta de estos actores, la organización y el ambiente.

La comunicación como una disciplina que puede aportar datos importantes respecto a los fenómenos que se circunscriben al proceso de implementación, ha sido escasamente abordada. La referencia que se conoce donde se toma a la comunicación como un eje de la implementación es la propuesta de Goggin et al, en su Modelo de Comunicación Intergubernamental, donde contempla los elementos de la comunicación en un modelo complejo y sintetizador, ya que estudia tanto los niveles donde se formulan la política, hasta la implicación de los actores locales. En cuanto al estudio de implementación de políticas

⁹⁴ Plataforma Educativa 2006, Op.Cit.

⁹⁵ Las instancias emisoras son la Dirección de Superación Académica, de la Dirección de Educación Primaria e indígena y de la Coordinación de Educación a Distancia y todos las dependencias y organismos que las apoyan en esta política, (V. Diagrama 3, que corresponde al diseño de implementación para Enciclomedia en Tabasco)

educativas también la producción es exigua⁹⁶, sobre todo en los países en vías de desarrollo como el nuestro. En realidad los estudios sobre políticas de educación - incluyendo los que se elaboraron sobre Enciclomedia - se interesan en evaluación de impactos (Zorrilla y Villa 2003) y por lo tanto, el proceso en sí, carece de investigaciones profundas que permitan hacer comparaciones entre procesos y teorizar al respecto

En México, investigaciones sobre la trascendencia de la comunicación en una política educativa son aún más difíciles de encontrar. Al respecto, Guadalupe Pérez Martínez en su trabajo de investigación doctoral (2005), se inspira en el modelo de Goggin et al, para realizar un análisis sobre la implementación de una política educativa del nivel básico, como es el Programa Escuelas de Calidad, aunque se enfoca no precisamente en los elementos de la comunicación, sino más bien en la interacción entre los actores y las capacidades organizacionales y ecológicas de los centros educativos en el Estado de Zacatecas.

En resumen, estudiar el grado en que los elementos de la comunicación, (emisor, receptor, mensaje) inciden en los actores para promover una actitud proclive a la implementación de Enciclomedia, nos permite determinar la importancia que en un momento dado puede tener el *abordaje comunicacional de una política*, cualquiera que ésta sea, aspecto un tanto descuidado en la implementación pero además, la consideración de otros mecanismos que pudieran actuar para la promoción de estas actitudes entre los actores (organizacionales, ecológicos) aportan datos respecto a los verdaderos motivos de persuasión entre los actores. Por lo tanto, presentar evidencia sobre la respuesta de estos receptores, a los factores que inciden en ellos, facilitando u obstaculizando la implementación de este programa puede ser de gran ayuda no sólo para el programa en sí, sino para futuras experiencias sobre implementación, y para la toma de decisiones en las políticas públicas.

⁹⁶ Zorrilla y Villa Op.Cit.

3.2 Las preguntas de investigación

Con base en el planteamiento del problema, se formularon algunas preguntas de investigación, que guiarán el estudio empírico, y a las que se pretende dar respuesta con el diseño metodológico expuesto en el presente capítulo. La pregunta que enmarca los elementos principales de la investigación es:

¿De qué forma influye la comunicación de la política en el proceso de implementación del programa Enciclomedia en las escuelas?

Esta pregunta se formuló después del análisis realizado al Modelo de Comunicaciones en la implementación Intergubernamental de una Política, (MCIIP) de Goggin et al ya que se encontraron muchos puntos comunes con el interés de la presente investigación. El modelo, es muy abarcativo, por que implica las perspectivas top down y bottom up de la implementación de una política, sin embargo, en nuestra investigación sólo se contempla la observación y análisis de los agentes locales en un caso de estudio. El énfasis se dirigirá a la influencia de los elementos que en los ámbitos individual, organizacional y contextual inciden en esos agentes locales que implementan en este caso el programa Enciclomedia, y se toman algunos aspectos de las variables organizacional y ecológica estudiadas en el MCIIP mencionado, el cual, se detalló en el capítulo dos de este trabajo.

Para contestar la pregunta se aborda un nivel de estudio micro, puesto que se realiza un acercamiento cualitativo a cuatro diferentes categorías de organización educativa, a fin de realizar un análisis comparativo entre ellas. El diseño metodológico aplicado se describe más adelante en el apartado dedicado al desglose de las variables que se van a considerar para el estudio. Responder a esta pregunta puede dar la posibilidad de aportar información para que los tomadores de decisiones consideren estos elementos para mejorar la implementación no solo de esta política, sino de cualquier otra. Además de la pregunta general, se formularon otros tres cuestionamientos que se desprenden de ella, refiriéndose a aspectos más específicos del caso de estudio, una de ellas es:

1. *¿Qué elemento de la comunicación de la política es el más determinante en el proceso de implementación del programa y sus resultados?*

Esta primera pregunta particular se enfoca a tratar de dilucidar primero, los elementos de la comunicación que confluyen en esta política en particular, bajo qué forma se presenta el emisor, mensaje y receptor y sobre todo, cuál es su incidencia entre los agentes locales; para esto se requiere particularmente, conocer de acuerdo a las percepciones de los actores, cómo estos elementos intervienen en la conducta implementadora de ellos; entendiéndose como conducta implementadora la participación voluntaria de estos agentes para asumir y continuar con la responsabilidad de implementar dentro de la escuela.

2. *¿Qué tanto influye la capacidad organizacional en el estilo de implementación de las agencias implementadoras –las escuelas- y sus resultados?*

Esta segunda cuestión abarca la dimensión organizacional de los sujetos; apunta a desentrañar la manera en que diferentes aspectos de la capacidad organizacional de las unidades educativas estudiadas, pueden ser determinantes en la asunción de una actitud favorable o no, hacia la política. Para responderla se requiere una aproximación no solo al ámbito personal, sino al administrativo.

3. *¿De qué forma influye la capacidad ecológica de las escuelas en su proceso de implementación y sus resultados?*

Representa el cuestionamiento de la dimensión ecológica del caso. Esta pregunta considera cómo el aspecto económico de un municipio puede incidir en la capacidad ecológica de las organizaciones educativas implementadoras durante la ejecución de la política. Para responderla se necesita elaborar un análisis de las condiciones económicas de los diferentes municipios donde se encuentran ubicadas cada una de las escuelas, para comparar y establecer la relación entre la capacidad ecológica y el proceso y resultados de la implementación de las diferentes agencias.

3.3 Objetivos Generales y Particulares

Nuestro propósito en primer término, es explorar la implementación del programa Enciclomedia entre las agencias locales del estado de Tabasco, con el objeto de identificar los posibles patrones de gestión que inciden en el proceso y los resultados en la implementación de este programa, cuyas variaciones serán definidas y explicadas en

función de los elementos de la comunicación de la política, y de las dimensiones organizacional y ecológica de cada una de estas agencias.

Objetivos particulares

- i. Analizar y determinar el grado de influencia de los elementos de la comunicación en el proceso de implementación del programa Enciclomedia en el Estado de Tabasco
- ii. Diferenciar el grado de influencia de los elementos organizacionales entre los agentes locales en el proceso de la implementación del programa.
- iii. Determinar si la capacidad ecológica de las agencias locales afecta los resultados de la implementación de la política

3.4 Hipótesis

Se parte de la idea que el proceso de comunicación en la implementación de una política es un aspecto descuidado no sólo en la fase estratégica de difusión, sino también en el estudio del mismo para determinar su importancia, la cual puede erigirse como la diferencia entre el éxito y el fracaso de una política. La mayoría de las políticas son instrumentadas con cierto grado de premura debido al interés de los gobiernos por obtener resultados, y se establece una forma de divulgación lineal, dando por sentado que todos tendrán que enterarse y actuar.⁹⁷ La no asignación o la desviación de recursos en favor de una buena estrategia, puede derivar en un bajo compromiso de los agentes (Goggin et al) y en un potencial fracaso sin que nunca se sospechen las causas.

⁹⁷ En este sentido, Pérez – Martínez, en su estudio en las agencias locales, realiza una crítica a respecto al PEC, pues encontró que existen obstáculos como la excesiva confianza en los mecanismos de operación de la política; la dirección es el principal vínculo entre los coordinadores del nivel estatal y la escuela. Esto se ve reflejado particularmente en la capacitación otorgada para el desarrollo del proyecto; una estrategia en “cascada” donde la coordinación a nivel del estado diseña y provee los cursos de capacitación para los profesores designados y si lo considera necesario, a otros miembros del personal de apoyo. Este esquema supone que esos profesores designados transferirán el entrenamiento al resto del personal de apoyo sin que esto sea necesariamente una reproducción objetiva y eficiente.

Desde mi perspectiva se deduce que debido al apremio con que se instrumenta el programa Enciclomedia en la presente administración, no se favoreció 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 – aunque sin duda habrá también elementos positivos – a la implementación de esta política. De este supuesto se derivan algunas otras implicaciones. De manera general, creemos que aún cuando el diseño para la gestión de la implementación del programa Enciclomedia se estandarizó para aplicarlo a todas las agencias locales en el estado de Tabasco, los elementos de la comunicación de la política, así como las capacidades organizacionales y ecológicas de las escuelas, determinan el proceso y resultados provocando variaciones en el estilo de implementación de las agencias.

Este planteamiento abarca otras suposiciones relacionadas particularmente con las dimensiones abordadas en el estudio, que tienen que ver con: a) la forma en que se transmitió el mensaje de la política, como el elemento más influyente en las variaciones del proceso y los resultados entre las agencias implementadoras locales; b) la estructura como elemento de la capacidad organizacional representa el factor más determinante para el establecimiento de patrones coordinados en el proceso de la implementación y sus resultados en las escuelas, y c) las diferencias en el proceso y los resultados de las agencias implementadoras locales que se ve determinada por la capacidad económica de las agencias. Todos estos supuestos se pretenden probar tomando en consideración los lineamientos generales del programa, pero aplicados en un ámbito local, como se describe a continuación.

3.5 Esquema General de Análisis. Dimensiones y Variables

El *nivel analítico* que se aborda es el local, el Estado de Tabasco, y se abarcan el municipio de Villahermosa (dos escuelas), Cárdenas y Centla; tres de los cinco municipios que participaron en la primera etapa. La selección fue de acuerdo a la factibilidad, y con relación al desarrollo del programa de implementación de Enciclomedia en la entidad.

Unidades de análisis

Programa Enciclomedia, como uno de los ejes del modelo de la Nueva Escuela Mexicana; de este se considera lo siguiente:

Como punto de partida se analizan los lineamientos generales, las reglas de operación, así como los objetivos del programa.

Unidades implementadoras locales: constituyen las principales unidades de análisis y comprenden las escuelas en las que comenzó a operar el programa Enciclomedia desde la primera etapa.

Sujetos. Agentes implementadores estatales clave y agentes implementadores locales: directores y profesores.

Dimensiones y Variables

Para la fase de conceptualización y operacionalización de las variables, se ha realizado un diseño inspirado principalmente en el Modelo de Comunicaciones de implementación Intergubernamental de una Política (MCIIP) de Goggin et al. Este modelo, se ubica dentro de la perspectiva sintetizadora, pues toma en consideración las dos posturas de estudio anteriores a esta, la Top Down, dirigida al estudio de las agencias federales y estatales y la bottom up, enfocada a las agencias locales; y en el trabajo de análisis se elabora una correlación compleja de variables utilizando metodología cuantitativa en su mayoría en una muestra muy grande de Estados de la Unión Americana.

El *proceso de implementación* y los *resultados* conforman las variables de las cuales depende nuestro diseño de investigación. Goggin y algunos autores han discutido y concluido que las dos (variables) no pueden ser equiparadas. Para propósitos de análisis es necesario que el proceso de implementación se distinga de los resultados de una política (Goggin et al). Asimismo, definen al proceso de implementación como “proceso de las decisiones y acciones del Estado, dirigidas a poner en efecto un mandato federal ya decidido” (ídem: 34); y los resultados son los “cambios en el problema social más grande que el programa desea rectificar” (Ibíd.:34). Estos cambios son perfectamente medibles en el problema que está tratando la política adoptada (Ibíd.:45). Para fines del presente estudio

El **proceso de implementación** se entiende como un *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** vamos a entenderlos como *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 implementan Enciclomedia en las escuelas, además de los directores de las mismas.

Para los fines del presente estudio, no se contempla el modelo tal y como fue concebido por los autores, ya que entraña la combinación de una serie de métodos y técnicas tanto cuantitativas como cualitativas aplicadas a muestras grandes que corresponden a los tres niveles de implementación (federal, estatal, local); nuestro diseño, se ajusta a las condiciones de una investigación de casos, enfocada solo al ámbito local, en la cual se toman sólo algunas de las variables de cada conjunto del modelo original, y las razones para tal selección se explican durante la exposición del MCIIP en el capítulo dos; incluso se tuvieron que adaptar algunos términos para acercarnos más a la realidad de nuestro estudio. A continuación se presenta una tabla descriptiva de las variables consideradas en nuestro diseño, sus dimensiones su definición conceptual y su definición operacional

| DESCRIPCIÓN LITERARIA | DIMENSIONES | VARIABLES CONCEPTUALES | VARIABLES OPERACIONALES | DEFINICIÓN |
|--|---|------------------------|----------------------------------|---|
| Variable Independiente El mensaje de la política recibido por los implementadores locales a través de diversas fuentes y la percepción que tienen los receptores sobre los comunicadores de la política. | ELEMENTOS DE LA COMUNICACIÓN DE LA POLÍTICA | Emisor | a) Percepción sobre los emisores | Legitimidad Se refiere a la autoridad que envisten las diferentes unidades emisoras (individuos u organizaciones) del mensaje de la política, de acuerdo con la apreciación de los receptores. Credibilidad en los actores federales y estatales Es el atributo del emisor que se relaciona con la confianza de los receptores en él y que tiene la posibilidad de convertir las señales de la política en acción. |
| | | Mensaje | a) contenido | Credibilidad del mensaje como una solución viable Se refiere si el mensaje de la política tiene sentido para los receptores/implementadores, si les parece eficaz si va a ayudar a resolver el problema para la que fue creada, |
| | | | b) forma | Claridad de la política Son las declaraciones directas de los estándares y objetivos que deben ser específicas y claras con respecto a las metas de la política de manera que el mensaje sea captado por los receptores de acuerdo con sus lineamientos. Suficiencia de mensajes de la política Es la apreciación de los receptores sobre la cantidad y calidad de la información recibida y que les permite implementar sin contratiempos Oportunidad en la recepción del mensaje Es el involucramiento de los receptores en el circuito de la comunicación de la política, que les permite captar con más precisión los mensajes que les envían las diferentes instancias, de acuerdo con las |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| Variables Intervinientes: La <i>capacidad organizacional</i> significa la habilidad para instituir la estructura, las rutinas, los esfuerzos coordinados o el talento de la gente suficiente para convertir un mensaje de una política en un conjunto de logros reales. La <i>capacidad ecológica</i> , abarca la riqueza del municipio, y el contexto situacional | 5. <input type="checkbox"/> CAPACIDAD ORGANIZACIONAL | Estructura organizacional | a) estilo de implementación | aspiraciones de la política. Es la forma en que se han asignado las responsabilidades de implementación de acuerdo con el número de unidades involucradas y la complejidad de las tareas. |
| | | Personal | b) capacidad administrativa para dirigir acciones y producir resultados | Se refiere más específicamente a la dinámica que imprime la capacidad administrativa (o de otra índole) de algún agente para producir acción |
| | | | a) metas apropiadas del personal con el mensaje de la política | Es la congruencia entre las aspiraciones de la política y las del personal que está encargado de la implementación, y la compatibilidad de las metas entre las unidades implementadoras |
| | | Recursos financieros | b) habilidades del personal y compromiso para el éxito de la implementación. Motivaciones y competencias | Conciencia respecto a sus propias habilidades y motivaciones, competencias que pueden mejorar la implementación. |
| | | | a) presupuesto de la organización | Procedencia del financiamiento con que cuentan las agencias para optimizar la implementación de la política |
| | | B) CAPACIDAD ECOLÓGICA | a) riqueza del municipio | Solvencia de la agencia |
| Variable Dependiente Conducta implementadora, <i>proceso y resultados</i> de las agencias como producto de la influencia de la comunicación de la política y de las capacidades organizacionales y ecológicas. | A) PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN | Nivel de utilización del programa | a) manejo técnico (del equipo) | Habilidad para operar el hardware y manejar el software |
| | | | b) frecuencia de utilización | Regularidad con la que se utiliza el equipo |
| | | | c) compatibilidad con el modelo pedagógico. | Afinidad entre las opiniones de los actores y las bases pedagógicas del programa |
| | B) RESULTADOS DE IMPLEMENTACIÓN | a) congruencia entre las modificaciones de las prácticas de los sujetos y/o la organización, y los lineamientos del programa | a) adopción de una estrategia pedagógica innovadora | Incorporación del modelo pedagógico en la práctica cotidiana |
| | | | b) ambiente interactivo/comunicativo | Estimulación de la comunicación en el espacio áulico |
| | | | c) participación de otros actores | Involucramiento de padres, colegas y otros actores en el programa |

TABLA 3.1 Dimensiones y Variables. Fuente: elaboración prop

3.6 Metodología

La metodología que a nuestro criterio responde a las necesidades y objetivos de la investigación, es el estudio de *caso colectivo* ya que el interés se centra no en un caso concreto sino en un determinado numero de casos conjuntamente elegidos y observados (categorías de escuelas/diferentes contextos) No se trata del estudio de un colectivo (escuelas de nivel básico en el estado), sino del estudio intensivo de varios casos (Stake 2000). La selección no se planteó en función de su representatividad, “habida cuenta que la investigación cualitativa es su preocupación por lo peculiar, lo subjetivo y lo idiosincrásico” (Rodríguez et al:99), sino en función del carácter propio de los casos. Esta selección de unidades diferentes, nos permite un *análisis comparativo*, dado que presumiblemente las formas de interpretar la realidad que hacen los sujetos, serán distintas en cada contexto.

El análisis comparativo se desarrolla en varios niveles; un nivel *conceptual*, que determina el tipo de comparación entre los casos; un nivel *explicativo* que los datos tienen en relación con el contexto educativo del que tales informantes o grupos forman parte y simultáneamente la *maximización* y *minimización* de las diferencias y similitudes de los datos que aluden a las categorías de análisis que están siendo estudiadas en cada caso (Glasser y Strauss 1967); en este estudio se abordan los hallazgos en ambos niveles (conceptual y explicativo) , y se optó por una *muestra diversa o de máxima variación* (Miles y Huberman 1994), para “incrementar la probabilidad de recoger diferentes datos relativos a una misma categoría” (Rodríguez et al:140); a pesar que no es nuestro principal objetivo generalizar, tampoco la descartamos; la consideración de casos múltiples promueve la generalización, ya que puede establecerse el rango de generalidad de un hallazgo o explicación, y al mismo tiempo concretarse las condiciones sobre las que puede darse esta explicación. (Rodríguez et al: 142); lo anterior tiene una íntima conexión con el método de análisis elegido en nuestro estudio, el cual se discute a continuación

Método de análisis

La estrategia metodológica del presente trabajo, se ciñe al sentido más clásico del análisis comparativo propuesto por Stuart Mill denominado *método de acuerdo*. Partiendo de la idea de Grawitz que el método comparativo es el único medio que permite al sociólogo analizar el dato y deducir del mismo los elementos constantes, abstractos y generales, cuando se ocupe de la explicación sociológica (Grawitz 1984:376); se ha seleccionado este tipo de análisis para explicar las correlaciones funcionales⁹⁸ entre las diferentes variables expuestas en el presente apartado, que nos lleven a la verificación de las hipótesis.

El método de acuerdo, a pesar de sus constantes críticas, es hasta la fecha utilizado para dilucidar las relaciones entre causas y efectos (Ragin 1987) y su argumento gira en torno a la idea de que si dos o más instancias (casos) de un fenómeno bajo investigación tiene una o varias circunstancias causales en común, entonces, la circunstancias en la cual todas las instancias acuerdan, es la causa de ese fenómeno de interés. Este método busca patrones de invarianza. Todas las instancias de un fenómeno son identificadas, y el autor intenta determinar cuál de las posibles variables causales es constante a través de todas las instancias. Aunque el vínculo entre causa y efecto, no siempre queda necesariamente establecida, y esa es una de las debilidades del método (Ragin 1987:37)

Aunque el método comparativo en sí, no cuenta con un procedimiento técnico específico (Grawitz 1984:377) se pueden establecer tres pasos para abordar el método de acuerdo: 1) el investigador busca similitudes subyacentes entre los miembros de un conjunto exhibido de un cierto resultado común (o alguna característica de interés) 2) las similitudes son mostradas para ser causalmente relevantes al fenómeno de interés y 3) sobre la base de las similitudes encontradas el investigador formula explicaciones generales. Es *deductivo* porque las nociones de la teoría inicial sirven como guías en la examinación de las

⁹⁸ 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, estas causas 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;1984:371)

similitudes y diferencias causalmente relevantes y es *inductivo* porque el investigador determina cuáles de esas similitudes o diferencias teóricamente relevantes son operativas para examinarlas en casos empíricos (Ragin 1987:45)

En el presente estudio, el ejercicio comparativo será entre unidades escolares ubicadas en contextos municipales diferentes, lo cual nos permitirá determinar la incidencia de las variables independiente e interviniente, que son en la primera, la recepción del sujeto de los mensajes emitidos por una entidad externa a él mismo, que en este caso es la agencia estatal a través de documentos, capacitación e intervenciones verbales de agentes y que el receptor percibe, asimila e interpreta, y en segunda, los elementos organizacionales y de condiciones ecológicas se encuentran en el ambiente.

De este modo el análisis comparativo nos permitirá conocer la conducta implementadora de las agencias, la cual está modelada por estas variables, y traducida en este caso específico en su participación en una política pública de la que se desprende el programa Enciclomedia en el Estado de Tabasco. Del modelo para la implementación de políticas gubernamentales tomamos las nociones de la teoría inicial para analizar estas unidades, y nuestra intención es que a través de la operacionalización de las variables se puedan establecer similitudes entre los hallazgos observados; lo anterior dará paso a la comprobación de las relaciones entre variables y su generalización que puede ser una base para posteriores estudios sobre el tema; para la recogida de datos se utilizan las siguientes técnicas.

Técnicas

Las técnicas que se contemplaron desde un inicio, fueron las que se exponen a continuación, aunque en la sección dedicada a trabajo de campo, se relata como se construyeron y se modificaron posteriormente con base en un ejercicio piloto que se llevó a cabo.

Entrevistas, estructuradas: las entrevistas se realizan principalmente a los agentes locales (directores y docentes) que implementan el programa; son individuales, estructuradas y

dirigidas atendiendo por supuesto al rol que desempeñan dentro de las organizaciones. De acuerdo al propósito de las entrevistas se enfocan al conocimiento de acciones y opiniones de los agentes.

3.7 Trabajo de Campo

Se eligió el estado de Tabasco debido a diversas razones: *Primera*. Fue uno de los estados en que implementó la política desde la primera etapa, lo cual permite obtener información sobre el surgimiento de la política. *Segunda*. Las autoridades educativas ofrecieron facilidades de acceso para llevar a cabo la investigación. *Tercera*. Tabasco es un estado que adolece de un rezago educativo que lo coloca en los últimos lugares a nivel nacional⁹⁹, lo cual para mí constituye una razón para estudiar la manera en que los programas de gobierno (en este caso Enciclomedia) actúan en la entidad con el propósito de abatir este rezago.

El trabajo de campo se realizó en el Estado de Tabasco, de marzo a julio de 2006, en cuatro organizaciones educativas de tres diferentes municipios en la entidad. El primer paso fue desarrollar un estudio piloto, en una de las escuelas que implementaban el programa, para lo cual se consulta el Sistema de Información Estadística en Educación Básica (SIEEB) y se elige una al azar. En marzo se realiza el estudio en esta organización educativa, aplicando los instrumentos que se habían elaborado para tal fin, y a partir de los resultados obtenidos, se procede a modificar estos instrumentos. El procedimiento anterior, se refiere en esta sección del capítulo, así como la manera en que se eligieron las escuelas en las que llevaría a cabo el estudio y la negociación que permitió el acceso a las escuelas.

⁹⁹ Por ejemplo, en las evaluaciones que ha realizado el INEE, sobre las pruebas de lectura y matemáticas, Tabasco ocupa el lugar 26, y en una comparación de puntajes de 6º grado de primaria, está por debajo de la media nacional. En cuanto a marginación, se considerado dentro de un rango de marginación Alta, junto con otros ocho estados del país. I. <http://www.inee.edu.mx>

Estudio piloto

El día 14 de marzo y con base en la lista de escuelas con Enciclomedia que se obtuvo a través del Internet en la página del SIEEB¹⁰⁰ se seleccionó al azar una primaria, que fue la Niños Héroes del turno matutino ubicada en Infonavit Ciudad industrial, de Villahermosa, a fin de realizar un estudio piloto con los instrumentos que ya se habían diseñado y que consistían en lo siguientes:

- *Una entrevista estructurada* de 38 preguntas dirigida a los profesores diseñada para conocer sobre el proceso de implementación
- *Un test de conocimientos* que consistía en un cuestionario de 17 preguntas abiertas elaboradas con base en los documentos que contienen las bases teóricas del programa y que cuestionaban sobre los aspectos pedagógico, normativo y estructural de Enciclomedia.
- *Un test de opinión*, con un total de 20 afirmaciones en el que se respondía dentro de una escala que iba desde muy en desacuerdo hasta muy de acuerdo con relación a diversos aspectos del programa.
- *Una entrevista estructurada* dirigida al director, que consistía en 14 preguntas cuyo objetivo era obtener una opinión ponderativa sobre los profesores entrevistados en cuanto a su grado de conocimientos y de implicación en el programa.

Una vez que se acordó con el director, se realizaron las entrevistas entre el 31 de marzo y el 1º de abril a los profesores de quinto y sexto, de la primaria seleccionada, dos de cada grado, así como también al director. De los resultados de este ejercicio se derivaron las siguientes modificaciones a los instrumentos:

- a) En cuanto a las preguntas de la *entrevista estructurada a los profesores*, hubo algunas que requerían de cambio en la formulación para que fueran comprendidas con claridad, por lo que tuvieron que ser redactadas de nuevo. De 38 se pasó a 51 en el número de preguntas dado que se requería de mayor información en algunos aspectos y las preguntas no estaban arrojando los suficientes datos. (V. Anexo 1)

¹⁰⁰ Sistema de Información Estadística de la Educación Básica de la SEB

- b) En cuanto al *test de conocimiento*. En realidad se diseñó como un formato de prueba de conocimientos sobre el aspecto teórico y normativo del programa, y los profesores manifestaron que desconocían el lenguaje que se manejaba, lo consideraban muy técnico, además la mayoría de las respuestas eran vagas, y adolecían de una falta de información sobre los aspectos evaluados. Por lo tanto, se decidió omitirlo del conjunto de instrumentos, puesto que no estaba aportando ninguna información significativa. En su lugar se diseñó otro instrumento que consiste en solicitar la redacción de un relato sobre un día de trabajo con Enciclomedia, dando algunos lineamientos generales para su elaboración, pero en condiciones de mayor libertad para responder, el cual sirvió para constatar el conocimiento de los actores sobre el uso sistematizado del programa (V. Anexo 2)
- c) El *test de opinión*. Este test se encontraba redactado en un formato de medición, con afirmaciones que tenían que responderse de acuerdo a una escala tipo Likert; sin embargo, este instrumento también se prestó a confusión y su diseño sugería que se tenía que aplicar en una muestra representativa y realizar un análisis cuantitativo para ser factible de utilizar; por lo que se rediseñaron las preguntas para que se convirtiera en otra entrevista estructurada que permitiera recoger las opiniones de los profesores. (V. Anexo3)
- d) El *cuestionario al director*. Originalmente las preguntas estaban formuladas para que el director diera una opinión ponderativa de cada uno de los docentes que implementan Enciclomedia. Sin embargo, la redacción de las preguntas sólo sugerían una respuesta dicotómica (sí/no) y el sujeto se limitaba a responder afirmativamente sin aportar mayores datos que pudieran permitir una comparación. Este instrumento se amplió para incorporar una sección inicial que aportara información sobre el inicio y evolución del programa en el aspecto administrativo, sobre el origen de los recursos que permiten la implementación y sobre la opinión personal del director sobre este. Las preguntas para conocer sobre el desempeño de los docentes se reformularon en una segunda sección de manera que permitiera tener en cuenta datos respecto a la

actitud de cada uno de los profesores, según el criterio del director. También se introdujo un ítem, para calificar numéricamente a cada uno de los docentes. (V. Anexo 4)

De este modo, se construyeron los instrumentos que serían los que se utilizarían en las escuelas en donde finalmente se recabaría la información, que consistieron en dos entrevistas a los profesores y la petición de un relato, una entrevista al director de cada escuela.

Selección de los casos

Del 1° al 7 de abril se realizaron entrevistas con los coordinadores del programa en el estado, con el objetivo de ubicar con más claridad a las escuelas que participaban desde la primera etapa de implementación de Enciclomedia. Con base en la información proporcionada por los entrevistados, se decidió que el ejercicio empírico se remitiera a cuatro casos, diferentes entre sí, que corresponden a cuatro centros escolares ubicados en municipios diferentes, cuya selección se hizo tomando como base las categorías establecidas por la Secretaría de Educación y que implementan Enciclomedia desde la primera etapa. La idea es presentar cuatro modelos distintos de organización educativa de acuerdo a la categorización mencionada, para ubicar sus semejanzas y diferencias y coincidir con nuestra metodología de análisis. La selección se realizó como se detalla a continuación.

Escuela urbana de turno matutino y de turno vespertino. En este caso, se tomó la decisión de estudiar los dos turnos en un mismo plantel, a fin de poder realizar un análisis comparativo con la menor concurrencia posible de variables que pudieran modificar los resultados; el municipio elegido fue Centro, que es donde más concentración de planteles hay. Para la selección de las categorías de primaria urbana de turno matutino y de turno vespertino se utilizó el método de tómbola, saliendo seleccionada la escuela Luz Loreto, turno matutino, ubicada en Anacleto Canabal Num.308 de la colonia Primero de Mayo, la escuela que comparte plantel con ésta en el turno vespertino es la Ramón Mendoza, la elección de la primera fue automática para la segunda.

Primaria rural. Se consideró importante elegir una escuela rural que se ubicara en un municipio que no fuera Centro, ni ninguno de los otros dos en donde están las escuelas indígenas¹⁰¹; de los tres municipios que restaron (Balancán, Cárdenas y Comalcalco) se privilegió a Cárdenas Tabasco, debido a que es el segundo en orden de importancia después de Centro y más cercano espacialmente. De las primarias rurales que operan Enciclomedia se eligió aquella que por su accesibilidad geográfica permitiera una más rápida recogida de datos, y fue la primaria Margarita Maza, ubicada en Villa Benito Juárez a 50 Km. De Villahermosa, la capital, y a 44.5 Km. De la cabecera municipal.

Primaria Indígena. Las primarias indígenas del Estado que cuentan con el programa son dos, una está ubicada en el municipio de Centla y otra en Nacajuca. Aunque ambos municipios se consideran de los más marginales en el Estado, Centla tiene otra desventaja, la lejanía con el Centro, característica que influyó en la elección de la primaria Ignacio Zaragoza, ubicada en la rancharía Emiliano Zapata de la Villa Vicente Guerrero del municipio de Centla, lo cual podría permitir dilucidar si el contexto menos favorecido incide, en alguna proporción, en los agentes implementadores.

Negociación para la entrada y las visitas a las escuelas

Una vez que se eligieron los casos de estudio, se procedió a tomar un criterio para llevar el orden de las visitas a las organizaciones educativas. Se consideró que lo más sencillo sería efectuar el trabajo, primero en las escuelas más accesibles por su ubicación geográfica, las cuales eran las del municipio del Centro, y se encuentran en un mismo plantel. Se negoció con los directores la entrada a cada una, casi al mismo tiempo, y durante el mes de mayo se realizaron las visitas a ambas, a veces en un mismo día o en diferentes. Las estancias en ambas duraban de dos a cuatro horas, dependiendo de la disponibilidad de las personas entrevistadas.

¹⁰¹ De hecho, en uno de ellos, Nacajuca, sólo hay una escuela que implementa en todo el municipio y es la indígena, y fue elegida por las autoridades por esta condición. El otro municipio donde está la otra escuela indígena es Centla que es la que salió elegida en esta categoría para el presente estudio.

Una vez finalizado el trabajo en estas organizaciones, se continuó con la escuela indígena; esta es una organización muy pequeña, tridocente, por lo que, recabar la información no tomó tanto tiempo como en la anterior; la docente que imparte quinto y sexto siempre tenía disponibilidad para responder a las entrevistas, puesto que en esta institución, al parecer no existen tantas actividades extra escolares como en las escuelas urbanas. Por último, se registra la información en la escuela rural, la cual tomó más de un mes, debido a que como fue en junio, las profesoras estaban apuradas por que debían entregar calificaciones y realizar las actividades de cierre de curso, por lo que se tuvieron que ir dosificando las entrevistas de acuerdo a la disponibilidad de las entrevistadas. La disposición encontrada en todos los casos fue muy buena, tanto por parte de los directivos como de los agentes implementadores, y de los funcionarios de la SETAB. Directores (a pesar de sus múltiples compromisos) y profesores entrevistados, demostraron interés y cooperaron gustosamente, y tampoco cuestionaron respecto a la importancia del estudio o al uso que se le daría a la información recopilada.

Sumario

En este capítulo se presentaron las razones específicas para considerar este estudio como una aportación interesante que se puede hacer a la disciplina de las políticas públicas, así como a la comunicación. También se ofrece una explicación en torno a las preguntas que surgieron como producto de la exploración del tema, y los procedimientos que se abordan con el fin de responderlas.

- La forma en cómo se fueron construyendo la fundamentación teórica y los elementos empíricos obedecen a un trabajo gradual y supervisado, para tratar de asegurar la consistencia de principio a fin. Lo más importante es “llegar a entender la particularidad del caso” (Stake; 2000:44)
- En este trabajo en particular, se aspira a realizar con base al método de acuerdo, una comparación entre los diferentes casos seleccionados para buscar la comprensión con base a la experiencia, y contribuir en alguna proporción a la teorización en dos disciplinas: las Políticas Públicas y la Comunicación.

En el siguiente capítulo se abordan los hallazgos encontrados en el trabajo empírico, relacionados al proceso de comunicación de la política desde la perspectiva del receptor y las capacidades organizacional y ecológica de las agencias y su influencia en el proceso y los resultados de la implementación.

CAPITULO 4

LA IMPLEMENTACIÓN DE ENCICLOMEDIA EN LAS AGENCIAS LOCALES DE TABASCO

Introducción

Este capítulo tiene como propósito entender cómo se lleva a cabo el proceso de implementación en el Estado y la manera en que se realiza la gestión dentro de las agencias implementadoras. En primer término se discute la participación de las diferentes instancias de gobierno involucradas en el programa; posteriormente se exploran el **proceso y los resultados** de cada una de las organizaciones educativas visitadas, lo cual representa la variable dependiente de nuestro diseño; esta parte se aborda en un primer nivel de análisis, ya que sólo se describe la forma en que fue implementado el programa y las variaciones que se reportaron en cada una de estas organizaciones de acuerdo con los elementos de las variables considerados para el análisis.

En un segundo momento, y con una visión más explicativa, se discuten las consideraciones que respecto de la variable independiente se formularon; ésta se refiere a la **comunicación de la política** y su injerencia en el proceso y los resultados; de ella se analizan los elementos del *emisor* o fuente y del *mensaje*. El atributo del emisor que se estudia es la credibilidad y legitimidad, de acuerdo con el punto de vista de los receptores, que en este caso son los directores y profesores responsables de la implementación. Del mensaje se observan el contenido y la forma; el primero tiene que ver con la credibilidad de la política como una solución viable, y la segunda se relaciona con la claridad, suficiencia y oportunidad en la recepción del mensaje. Para el análisis no sólo se refieren las premisas concentradas en el modelo que inspira el diseño de investigación, sino en algunos postulados de la Teoría de la Comunicación.

En tercer lugar se explora una de las variables intervinientes que corresponde a la **capacidad organizacional** de las agencias; de ésta se analiza la *estructura organizacional*,

el *personal* y los *recursos financieros*; para la discusión, se consideran además de las premisas del modelo sintetizador (Top Down, Bottom Up) algunas cuestiones concernientes al sistema educativo mexicano que explican mejor ciertas situaciones que se presentan en las diferentes categorías de organización estudiadas. Por último, se aborda la **capacidad ecológica**, la segunda variable de este tipo, de la que sólo se estudia la *capacidad económica* local, elemento que parece tener injerencia en el proceso y resultados de las escuelas

4.1 La implementación de Enciclomedia en Tabasco

En Tabasco, Enciclomedia inició en las escuelas, 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 el 2006 quedaron equipadas 2913 aulas que corresponden a más del 90% del total¹⁰²; previo a la instalación del programa, se firmó el convenio de compromiso entre ambas autoridades (federal y estatal)¹⁰³ para realizar las acciones entre los gobiernos a fin de establecer la plataforma básica¹⁰⁴ de arranque. La Secretaría de Educación Básica de Tabasco, organizó un equipo encargado de los aspectos pedagógico, técnico y de supervisión del programa, para lo cual designa tres instancias: la Dirección de superación Académica (DSATAB), la Dirección de Educación Primaria General e Indígena (DEPGelTAB) y la Coordinación de Educación a Distancia (CITETAB).

La Dirección de Superación Académica se enfoca a la aplicación de la estrategia de capacitación de asesores técnicos y profesores que participarán en el programa. La Dirección de Educación Primaria General e Indígena, se encarga de la logística para instrumentar el programa, y coordina a los encargados de la supervisión y vigilancia en la ejecución de los programas de la SE, para que brinden el respaldo administrativo y

¹⁰² Información contenida en los documentos oficiales facilitados para la presente investigación.

¹⁰³ Este convenio fue el mismo para todos los estados, sus lineamientos se exponen en la cuarta parte del capítulo 1.

¹⁰⁴ Esta plataforma puede entenderse como la realización de diversas acciones, como la firma de convenios, la designación del equipo coordinador de la implementación, la asignación de escuelas que implementarían de acuerdo a la selección que la federación realizó, la capacitación por lo menos de los Asesores Técnicos Pedagógicos (ATPs) que capacitarían a los docentes de las escuelas y la habilitación de los espacios físicos donde se instalarían los equipos. Todo esto se encuentra más detallado en el presente capítulo en apartados anteriores.

orientación a las escuelas implementadoras; la Coordinación de Educación a Distancia proporciona asistencia técnica para la instalación y mantenimiento del hardware y el software que se hayan instalado en los centros educativos.¹⁰⁵

Dentro de las organizaciones educativas implementadoras, el director debe coordinar dentro del espacio escolar las acciones necesarias para la implementación del programa entre los docentes, y buscar el apoyo de las sociedades de padres de familia, a fin de realizar las adecuaciones necesarias en las aulas para proteger los equipos¹⁰⁶ y para ambientar el aula; también debe dotar de los insumos indispensables para el aprovechamiento del programa. Los profesores asignados a él deben tomar la capacitación que le brinda el estado para el manejo de este recurso y fomentar su utilización entre los estudiantes. Para ilustrar lo expuesto anteriormente, se presenta una figura que representan las instancias involucradas en las que circula mensaje de la política.

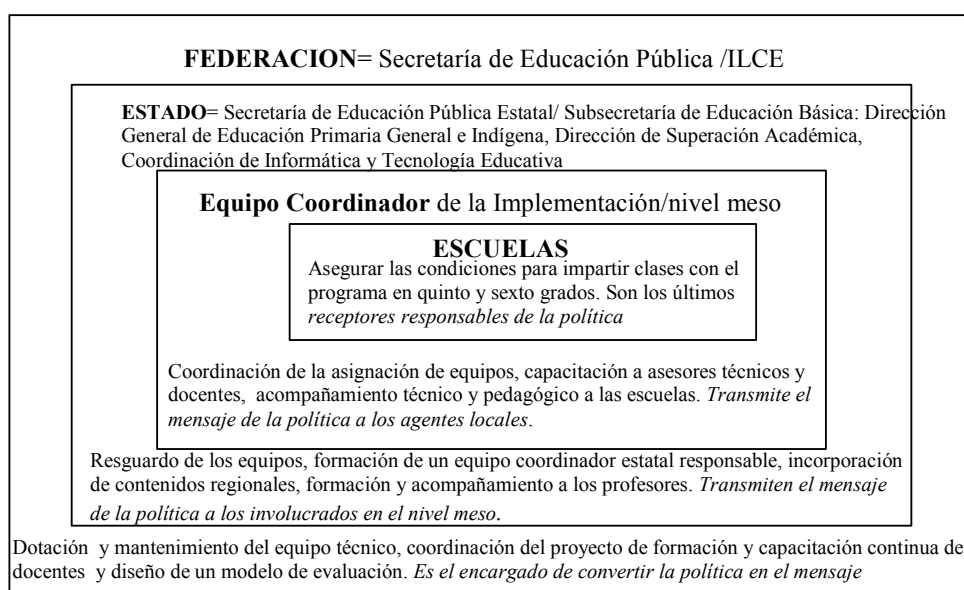


FIGURA 4.1 Instancias involucradas de la implementación de Enciclomedia. Responsabilidades y flujo del mensaje de la política. Fuente: elaboración propia.

¹⁰⁵ En un principio, esta coordinación (CITETAB) se encargaba totalmente de este aspecto del programa, pero con la celebración del convenio entre el Estado y los proveedores de servicio, estos últimos se encargan del mantenimiento, aunque la coordinación sigue brindando asesoría y es quien carga los software en los equipos.

¹⁰⁶ Para la preservación de los equipos en el Estado, es necesario que se instalen aires acondicionados en las aulas, debido al intenso calor, también colocar cortinas que no permitan la entrada de la intensa luz y protecciones en puertas y ventanas para protegerlo de actos vandálicos.

Una vez presentada el modo en que se pone en marcha el programa en Tabasco, se describen el proceso y los resultados de la implementación en cada una de las agencias que se estudiaron.

4.2 Proceso de implementación y resultados

Para fines operativos del presente estudio, el **proceso de implementación** que se puso en marcha en las escuelas, se tradujo en el *nivel de utilización del programa*, el cual se observa 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 y/o la organización, y los lineamientos del programa*. Estos se observan a través de tres acciones: a) adopción de una estrategia pedagógica innovadora, b) ambiente interactivo/comunicativo y c) participación de otros actores.

En este apartado se narran los hallazgos que, con relación al proceso de implementación y de los resultados, se encontraron en las organizaciones observadas. Para facilitar la descripción, se nombran las cuatro categorías de organización estudiadas de una manera particular, a las cuales se les llamará con ese nombre en lo sucesivo: Alborada, Independencia, Frontera y Progreso.

4.2.1 Escuela Alborada

La escuela Alborada es una organización completa de turno matutino, ubicada en la zona metropolitana del municipio de Villahermosa; cuenta con 14 grupos de los cuales tres son de quinto grado y dos de sexto, además cuatro profesores para actividades extracurriculares y un director que se dedica a administrar la organización. La escuela cuenta con cuatro equipos de Enciclomedia instalados en las aulas.

Durante el tiempo que duró la investigación, sólo cuatro profesoras fueron entrevistadas dado que una de ellas, de quinto grado, estuvo incapacitada y además el aula no contaba

con el equipo.¹⁰⁷ Las edades de las docentes implementadoras fluctúan entre los 32 y 54 años; tienen en promedio dieciocho años de servicio y varios de trabajar en esta organización (la que menos tiene son cuatro años). De acuerdo con las visitas realizadas a esta escuela y a las entrevistas con el personal, se pudo tipificar a la escuela Alborada como una organización **mecánico-pedagógica**, en cuanto a su proceso de implementación, debido a lo siguiente: las acciones tendientes al nivel de utilización del programa como el *manejo del equipo* y la *compatibilidad con el modelo pedagógico* son aceptables, pero la *frecuencia de uso*, es una acción menos recurrente y afecta el proceso. A continuación se describen las principales acciones que se han realizado para llevar a la práctica el programa.

Las profesoras han adquirido experiencia en la operación ya que tienen dos años implementando y tomaron toda la capacitación que se generó desde entonces. Ellas son las receptoras/operadoras de la política, esta asignación las tomó por sorpresa, pues aunque habían muchos rumores no había nada claro; sin embargo, una vez que conocieron el programa se convencieron de que podían contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza, y aunque no sabían mucho del manejo del equipo tomaron acciones para aumentar sus conocimientos al respecto. Una de ellas tiene preparación en informática y es la guía de las demás; desde el principio se vincularon con el equipo técnico del CITETAB para resolver sus dudas y dificultades; ellos y ellas mismas han sido desde entonces las fuentes más confiables de la política dentro de la escuela, dado que no conocen a ciencia cierta las instancias responsables, saben con qué recursos virtuales pueden contar y hacen uso de la mayoría de estas herramientas.

Las unidades involucradas en la implementación son cinco profesoras que cumplen con la responsabilidad del manejo del programa en su grupo, como son sólo dos equipos de quinto grado pero tres grupos, las docentes se coordinan para que todos tengan acceso al programa. Han optado por el trabajo colectivo y el intercambio de información y experiencias para facilitar la operacionalización; mantienen constante comunicación con el director (al cual le rinden informes), quien trata de dotarles de los insumos necesarios para

¹⁰⁷ El director relata que cuando le solicitaron los datos sobre el número de grupos sólo existían dos quintos y dos sextos grados, así que fue la cifra que tomaron en consideración las autoridades para asignar los equipos, pero después se abrió otro quinto grado, y ya no hubo posibilidad de equipar el aula.

el aprovechamiento del recurso. El programa está financiado por el gobierno federal en cuanto a la dotación del equipo y por el estatal en la capacitación, pero los consumibles son responsabilidad de las escuelas.

El director optó por mantener a las mismas docentes desde el inicio del Programa, por las habilidades que se requieren y que ellas adquirieron durante ese lapso; no las obliga a continuar, sino que les da libertad para que ellas decidan sobre su trabajo. Las metas de estas docentes están en el orden de lo personal primero, pero tienen ideas que son congruentes con el mensaje de la política: el cambio en la estrategia pedagógica; esta misma actitud de renovación les imbuye la necesidad de adquirir habilidades y están al pendiente y toman las capacitaciones que les ayuden a conocer más los recursos que les ofrece el programa. Se ven comprometidas con los alumnos para mejorar sus competencias, ya que muchas veces reciben apoyo de éstos en el manejo del equipo, lo cual las complace y motiva para continuar participando en la implementación. El único problema que enfrentan, es que no utilizan el equipo con la frecuencia con que desearían: las aulas se comparten con el turno vespertino, y continuamente el equipo sufre desperfectos, obligándose a prescindir del Programa durante algún tiempo.

Esta escuela se encuentra ubicada en el municipio más importante del estado, que es la capital, lo cual le da cierta ventaja, ya que la población tiene un promedio de escolaridad¹⁰⁸ de sexto grado¹⁰⁹; las actividades productivas permiten que los padres de los alumnos tengan empleo; el rezago educativo es casi inexistente, y el índice de marginación muy bajo. Aunque la escuela sí ha tenido dificultades para organizar a los padres para que apoyen en la ambientación de las aulas, finalmente se logró llegar a un 80% de colaboración. El nivel socioeconómico de la población de estudiantes es medio y bajo, pero existen diversos programas (como desayunos escolares, PEC) que promueven el mejoramiento de las condiciones de los alumnos. El director en ocasiones obtiene apoyos de la iniciativa privada o de los políticos para invertirlos en la infraestructura, sobre todo.

¹⁰⁸ El promedio de escolaridad se refiere a la media de los años escolares cursados por la población.

¹⁰⁹ Índices de Marginación, 2002. CONAPO

En cuanto a la influencia del partido gobernante, no existe, el gobierno municipal no participa de ninguna manera en la implementación del programa.

Un proceso favorable es lógico que conlleve resultados favorables, aunque no es una regla; sin embargo, en esta organización sí se dio esta relación. Por sus resultados, puede considerarse **proclive al aprendizaje**. Se advierte cierta modificación en las prácticas de las docentes que denotan una congruencia con los lineamientos del programa: se asimila positivamente la *adopción de una estrategia innovadora* de enseñanza; se promueve un *ambiente interactivo*/de comunicación entre ellas y los estudiantes, y se acepta y promueve la *participación de otros actores* del contexto. El programa sirvió de pivote a las docentes para reconocer las deficiencias respecto a sus propias habilidades y necesidades, y las obligó a “entrarle” al uso de la tecnología, pero además les despertó la curiosidad por seguir aprendiendo. Incorporan a sus actividades ordinarias el uso de los recursos que van descubriendo y diversifican el uso de material didáctico. El director parece muy enterado de los cambios en la práctica de las docentes, y a través de ellas conoce las posibilidades del programa; ambos (director y docentes) reconocen que no pueden todavía probar con certeza¹¹⁰ los resultados de este modelo, pero lo que sí pueden afirmar, es que facilita la práctica del maestro y mejora el ambiente en el aula.

Precisamente, la creación de un ambiente interactivo y de comunicación adecuado constituye uno de los resultados entre las implementadoras de la Alborada; advierten una mejor disposición de los estudiantes para participar en las actividades y consideran que la comunicación entre los estudiantes se fortalece por el trabajo colectivo que se sugiere. Entre las docentes se fomentó un espíritu de colaboración, en aras de mejorar la operacionalización; reconocen que a partir del programa, el intercambio de información y experiencias aumentó. El entusiasmo que les produjo el programa lo tratan de contagiar a sus colegas, ya que la mayoría no se muestra interesada en participar. Mantienen al tanto al director de la escuela sobre los resultados y necesidades y él parece muy involucrado al respecto; las profesoras hablan frecuentemente con los padres para que comprendan la

¹¹⁰ En este sentido, el director cree haber observado cambios sustanciales en el desempeño en los estudiantes que trabajan con Enciclomedia; en cuanto a elevar el nivel de conocimientos, las docentes no están seguras de qué suceda, sin embargo, sí se desarrollan algunas aptitudes como la comunicación y el trabajo colectivo.

importancia que tiene el que todos cuiden los equipos, pues resulta una enorme inversión que merece preservarse.

4.2.2 Escuela Independencia

La escuela Independencia comparte el plantel con la escuela Alborada, en el turno vespertino; también es una organización completa pero mucho más pequeña en cuanto a población. Cuenta con seis grupos, uno de cada grado, y existe un director al frente. Además del edificio, comparten dos de los cuatro equipos instalados en las aulas, uno para quinto y otro para sexto grados. Las edades de las docentes que implementaban en el momento de la investigación eran de 55 y 65 años, con más de treinta de servicio y muchos años en la organización. Esta escuela, de acuerdo al proceso de implementación de Enciclomedia, se tipifica como **etérea**, ya que el nivel de utilización es más teórico que práctico: *no utilizan el equipo con frecuencia, el manejo técnico es deficiente* y sólo se asoma una *cierta compatibilidad con el modelo pedagógico* en que se funda el programa.

Las profesoras carecen de experiencia en el manejo del equipo, es el primer ciclo que implementan y no han tomado toda la capacitación al respecto; cuando comenzaron a implementar conocían de lejos el programa porque éste tenía un año en la escuela. Consideran que es beneficioso para el docente y les maravillan sus posibilidades, sin embargo, no concretan acciones para mejorar. Para ellas, las fuentes de información en quien confían es el director y la ATP, porque son los que tienen autoridad para resolver cualquier situación; no reconocen a las autoridades emisoras involucradas y no confían en ellas mismas porque carecen del conocimiento para la operacionalización, por lo que su trabajo es más individual que colectivo. Apenas saben manejar el equipo, por lo que recurren constantemente a sus estudiantes para solicitar apoyo, aunque no permiten que tengan mucho contacto con el equipo por órdenes del director. Desconocen el mensaje de la política, sólo se guían por el hábito de su práctica educativa, aunque sí reconocen la necesidad de un cambio en ésta.

Las unidades involucradas en la implementación son sólo dos profesoras y el director. Cada una asume su responsabilidad en el aula con trabajo individualizado. No parecen intercambiar información con el director respecto al programa, aunque éste les procura resolver las dificultades técnicas que se les presentan, sin embargo, el director no conoce con certeza las modificaciones de las docentes en su práctica. El financiamiento del programa es el mismo que en la Alborada, aunque en este turno cuesta un poco más que los padres de familia apoyen, ya que son personas con menores recursos y nivel educativo que las del turno matutino. El director sin embargo, constantemente busca fuentes de financiamiento para proveer a las docentes de los insumos que requieren para el programa.

La política administrativa del director en esta institución es rotar a los docentes cada año sin importar la capacitación que hayan recibido, para “evitar corruptelas”; así que cada ciclo, los docentes que se encargan de los quinto y sexto grados empiezan de cero, y los que dejan el cargo, se olvidan por un tiempo del programa. Las implementadoras tienen como meta jubilarse y, mientras, ayudar a los alumnos con mayores problemas, con los que se sienten más comprometidas; el programa para ellas constituye “un reto”, pero no la posibilidad de elevar la calidad en el sistema educativo, tampoco las capacitaciones, representan un incentivo. Las constantes averías que sufren los equipos reducen la frecuencia de utilización y la posibilidad de adquirir mayor experiencia.

Esta escuela aunque se encuentra ubicada en el municipio de la Alborada, no tiene las mismas ventajas que ésta, puesto que en el turno vespertino, el perfil socioeconómico de los estudiantes varía con relación a los de la mañana, pese a que son niños de la misma colonia, al parecer, los problemas económicos y sociales que les rodean son mayores, y el nivel de aprovechamiento es menor. Conseguir el apoyo de los padres fue un trabajo arduo, pero se consiguió la participación que le correspondía a la escuela, y al final compartieron los gastos para la ambientación de las aulas con el turno matutino.

Con todas las dificultades relatadas, se intuye que los resultados no son todo lo favorables que se desearía. La escuela se tipifica como **interpersonal**, puesto que se limita a establecer un *ambiente interactivo* con los estudiantes, pero *no se concreta la adopción de una*

estrategia innovadora, así como *tampoco se fomenta la participación* de otros actores del contexto, aun cuando las implementadoras muestran entusiasmo por el programa, no modifican sustancialmente el esquema de enseñanza en el aula. La incertidumbre que dijeron sentir al inicio parece trastocar su espacio áulico presente. No consiguieron, como sus colegas de Aurora entender y asumir las implicaciones del programa para implementarlo con más firmeza. Por otro lado, tampoco el director se ocupa demasiado en los resultados, sino que parecen preocuparse más por otro tipo de necesidades de la escuela. Las docentes no distinguen entre los diferentes recursos que ofrece el programa, lo que denota la falta de aprovechamiento de éstos.

El beneficio más patente en los resultados de la implementación es el ambiente interactivo comunicativo que se promueve. Dentro del espacio áulico, las implementadoras advierten una notoria diferencia entre las clases impartidas con el modelo tradicional y aquellas donde se usa el programa; las agentes se sienten más como “mediadoras” que como mentoras, cuando se utiliza Enciclomedia. Contrariamente al ambiente participativo logrado en el aula, la Independencia no involucra a otros actores en la implementación ni los demás docentes que componen la planta ni el director parecen darle mayor importancia al programa que la que tiene para los que lo operan ni mucho menos, docentes de otras organizaciones. Tampoco a los padres de familia se les ha involucrado mucho, salvo para contribuir al acondicionamiento de los salones. En este caso, el proceso (malo) tiene como consecuencia estos (malos) resultados.

4.2.3 Escuela Frontera

Frontera es una escuela indígena tridocente, ubicada en una ranchería perteneciente a una villa municipal de Centla, un alejado municipio de la capital del estado. La población de la comunidad ha ido disminuyendo en los últimos años debido a la alta migración de los pobladores, que no encuentran en el lugar una forma de sustento. Por esta causa, la escuela pasó de ser de una organización completa a una escuela tridocente, con una matrícula que no llega a los 100 estudiantes. Se encuentra instalada en un enorme edificio que una vez albergó a una organización completa; en ella, uno de los docentes hace las veces de

director, trabajando sólo por comisión. La que se encarga de implementar Enciclomedia es una profesora de 34 años que imparte quinto y sexto grados desde que comenzó el programa; ella ha tomado los cursos de capacitación en el Centro de Maestros más cercano que se encuentra en la cabecera municipal. La maestra tiene muchos años de trabajar para esta organización donde el perfil socioeconómico de la población es cada vez más bajo. En su proceso de implementación de Enciclomedia, la escuela se tipifica como **optimizadora**, ya que cumple con los tres atributos considerados importantes para el nivel de utilización del programa: *existe un buen manejo técnico, utilizan con frecuencia el equipo, y se tiene compatibilidad con el modelo pedagógico*.

La profesora maneja bien el equipo, conoce ambos software, el de quinto y sexto años; tiene bases de computación y tomó toda la capacitación sobre Enciclomedia. Para ella, el programa significa una valiosa herramienta, pero piensa que sin la voluntad del docente, pierde su valor. La lejanía de la escuela con la capital es causa de que la docente tenga poco contacto con los coordinadores del programa, y se las arregle sola para sortear las dificultades. Una fuente de información es el supervisor, con el que mantiene una buena relación, ya que para la profesora implementadora, el director no representa un emisor confiable, ya que a su juicio evade comprometerse con la implementación. La frecuencia con que utiliza el programa y su actitud de acatamiento de las disposiciones le han proporcionado experiencia y mucha autoconfianza, a pesar de que el mensaje de la política ha sido débil. Conoce los recursos y posibilidades del programa porque le gusta y lo explora, obteniendo la información que le permite adecuar sus prácticas de acuerdo a las sugerencias del modelo pedagógico.

Una sola docente es la que está involucrada en la implementación, ya que sus colegas no comparten responsabilidades con ella. El director solo mira “de lejos” el programa, que le parece muy sencillo y fácil de manejar, pero no se decide relevar a la docente. Aquí la participación de los padres tampoco es muy nutrida, escasamente colaboran con la escuela, por lo que a dos años todavía no se consigue terminar la adecuación del aula. A pesar de que tienen la política de irse rotando los grados cada ciclo escolar, desde que comenzó el programa, la implementadora ha quedado al frente de los últimos, ya que el director desea

que se aprovechen sus conocimientos, sin embargo, ella tiene el propósito de cambiar de grados para obligar a sus colegas a involucrarse con el programa.

Las metas de los profesores están muy supeditadas al aspecto personal y la conveniencia laboral. Cada uno de los tres se limita a trabajar de manera individualizada; sin embargo, la implementadora logra subsumir sus deseos personales a fin de lograr objetivos que beneficien a sus alumnos, con los que siente el mayor compromiso, razón por la cual, la congruencia de sus prácticas con los lineamientos de la política al parecer se dan de manera espontánea. La destreza que la docente tiene en la operacionalización del programa es debida, en gran parte, a su propia voluntad, pues carente de muchas cosas (información, participación, recursos) consigue que el proceso parezca más fácil.

El municipio de Centla es considerado de alta marginación, y su promedio de escolaridad es de 6.59¹¹¹. Las familias de la comunidad son uniparentales, ya sea por tratarse de madres solteras o porque el padre emigró para trabajar, por lo que las madres trabajan o viven de los apoyos del gobierno. La escuela cuenta con muy poco apoyo de las familias, las aulas no se han podido terminar de acondicionar, y tampoco hay suministros porque no existen cerca empresas del sector privado que puedan ayudar. El gobierno municipal apoyó en este caso a la organización para realizar las instalaciones eléctricas para que pudiera trabajar el equipo, y prometió seguir apoyando.

Por la fragilidad de las capacidades organizacional y ecológica de la escuela, los resultados apuntan a considerarla **limitada**. Aunque sus resultados apuntan a la *adopción de una estrategia pedagógica innovadora y al establecimiento de un ambiente interactivo/comunicativo*, hay una *nula participación de otros actores* ajenos a la implementadora. La profesora desarrolla una estrategia que le permite a los estudiantes operar el programa de una manera desenvuelta, a pesar de que muchos de ellos jamás habían visto un ordenador; se lamenta, sin embargo, que los contenidos no respondan al contexto de los estudiantes, y muchas veces tenga dificultades para que ellos comprendan

¹¹¹ Índices de Marginación, 2002. CONAPO

los ejemplos. Entre ellos y su profesora, se creó un ambiente de participación, comunicación e interacción; los alumnos muestran disponibilidad de trabajar individual o colectivamente y se percibe un clima de disciplina y orden; los alumnos van perdiendo el miedo a la tecnología gracias a la actitud abierta de la docente, que considera que el programa fue creado principalmente para los estudiantes, y ella sólo vigila el buen desempeño de éstos.

Contrariamente al ambiente establecido dentro del salón de clases, la docente tiene una relación bastante deficiente con sus colegas, quienes parecen resistirse a relevarla. Ella considera que éstos sólo se limitan al cumplimiento de sus labores, y no se sienten comprometidos para sacar adelante el programa, el cual no ha fomentado el trabajo colectivo entre el personal, sino lo contrario. La implementadora se siente aislada y con una gran responsabilidad no compartida ni por sus compañeros, que no se interesan en asumir la responsabilidad, ni por los padres de familia, quienes apenas acondicionaron el aula en un 50%, lo cual a motivado que la utilización del equipo no haya sido todo lo adecuada que podría ser.

4.2.4 Escuela Progreso

La escuela Progreso es una organización rural completa, ubicada en una villa que forma parte del municipio de Cárdenas. Cuenta con seis grupos, uno de cada grado, y la dirección de la escuela está en manos de una de las docentes, quien desempeña el cargo por comisión. Allí, Enciclomedia es operado por dos profesoras jóvenes, de 32 años, quienes al momento de llevar a cabo esta investigación, tenían pocos meses de haberse incorporado al personal. Una de ellas había estado trabajando en esta escuela pero en el turno vespertino, en quinto grado, por lo que conocía un poco el programa. La otra profesora era la primera vez que daba clases en sexto y nunca había tenido contacto con él, salvo en alguna plática que recibió en el Centro de Maestros más cercano. La Escuela Progreso se tipifica en el presente estudio, en cuanto a su proceso de implementación, como **subutilizadora**, puesto que *no se tiene un dominio técnico en el manejo del equipo, y tampoco se notan rasgos*

compatibles con el modelo pedagógico, aunque se utilice el programa con cierta regularidad.

Las profesoras –en particular una- carecen de los conocimientos y la experiencia en el programa; acababan de ser asignadas a estos grupos (los cuales les adjudicaron porque nadie más quiso hacerse cargo) y no habían tomado la capacitación necesaria. Conocían el programa por terceros, pero no lo consideraban nada extraordinario. Por la lejanía del lugar (al igual que su colega de la Frontera) las profesoras mantienen un contacto esporádico con los responsables, a nivel estatal del programa, al grado de no confiar en ninguna fuente de información ni en los ATP, que de vez en cuando llegan a visitar la organización, ni siquiera en ellas mismas como emisoras por su poca preparación al respecto. Una de las docentes confía un poco en los Centros de Maestro donde les imparten capacitación, pero está ubicado en la cabecera del municipio; así que sus dudas y dificultades tienen que resolverlas ellas mismas. Desconocen la mayoría de recursos y lineamientos del programa. Existe en ellas una ausencia casi total del mensaje de la política.

En el proceso son responsables las dos profesoras, quienes asumen su responsabilidad sin colaborar mutuamente para realizar el trabajo. Fueron prácticamente obligadas a participar en la implementación, dado que estaban recién incorporándose a la organización y tuvieron que tomar los grupos que nadie quiso. La directora no se involucra mucho debido a sus múltiples actividades como rectora, y como docente, desconoce el desempeño de las maestras en el programa. Las metas de éstas se quedan en el orden de lo personal: sólo desean tener oportunidades para su mejoramiento laboral y su participación en el proceso es muy limitada debido a su escaso conocimiento del programa. No parecen comprometidas con la institución, sino más bien con su propia formación profesional. Con los estudiantes y con los padres de familia, que siempre están al pendiente de sus hijos, se sienten obligadas a utilizar el equipo con cierta frecuencia.

La escuela se encuentra en una villa que tiene el beneficio de un ingenio azucarero, por lo que los pobladores tienen empleo y capacidad económica; el grado de marginación del

municipio se califica como medio y tienen un promedio de escolaridad de 6.54¹¹². En la escuela, los padres tienen una participación activa, de hecho, es la única organización de las visitadas donde las aulas se encuentran acondicionadas al 100%, gracias las aportaciones de los padres, quienes están pendientes de que el equipo sea utilizado por las profesoras. En este caso, el gobierno municipal tampoco ha aportado apoyo para mejorar el proceso, es la comunidad la que contribuye con la organización para mejorar las condiciones en las que estudian los niños.

Los resultados obtenidos por la escuela Progreso, la ubican como una organización *social*¹¹³ porque *no evidencia la adopción de una estrategia innovadora* en las prácticas cotidianas, ni tampoco *el establecimiento de un ambiente interactivo/comunicativo*, solo se propicia *el involucramiento en cierta proporción, de otros actores*. Las implementadoras tienen un grado de acción limitado; en primer lugar, no se sienten entusiasmadas por tener a su disposición un recurso como Enciclomedia, muestran más bien apatía y privilegian los medios tradicionales. Esto trae como consecuencia que los alumnos no aprovechen la serie de “monerías” que ofrece el software ni trabajen bajo las indicaciones o sugerencias del programa. Las profesoras reconocen que necesitan capacitación, pero sus condiciones laborales no les permiten comprometerse más en ese sentido, por lo que trabajan con lo que tienen.

La creación de un ambiente comunicativo promovido por el programa, tampoco ha sido posible porque siguen prevaleciendo los elementos del modelo clásico de enseñanza. Las profesoras no se muestran muy proclives a permitir la participación espontánea de los estudiantes, a pesar de que posean habilidades en el manejo del programa. Por otro lado, se permite la participación de otros actores, aunque el resto del personal no muestra mayor interés por conocer el programa o participar en él, los padres de familia en esta escuela sí realizan acciones para que el programa se aproveche. La directora es otro actor que no se inmiscuye demasiado; las múltiples tareas derivadas de su deber como docente y como

¹¹² Índices de Marginación, 2002. CONAPO

¹¹³ El tipo *anárquica* de escuela responde a que sus resultados (malos) no evidencian la adopción de una estrategia innovadora en las prácticas cotidianas ni tampoco el establecimiento de un ambiente interactivo/comunicativo, sólo se propicia el involucramiento en cierta proporción, de otros actores.

directora le impiden estar pendiente del programa. Una de las profesoras mantiene contactos con agentes externos (ATP, colegas de otras escuelas) para intercambiar información y experiencias, la otra no confía en nadie, y está más preocupada por su situación laboral y personal que por involucrarse más fuertemente en la implementación.

En los siguientes apartados se abordará el cómo las variables independiente e intervinientes influyeron en estos procesos y resultados descritos, y cómo provocaron las variaciones entre las diferentes agencias implementadoras, comenzando por la variable independiente que es la comunicación.

4.3 La comunicación en la implementación

Para los fines empíricos del presente trabajo, la comunicación se entenderá de la siguiente manera: los *emisores* son los agentes o instancias federales, estatales y locales que están directamente involucradas en la implementación del programa federal Enciclomedia. El *mensaje* lo comprenden todos aquellos lineamientos o disposiciones concebidos para instrumentarlo, contenidos y transmitidos a través de medios electrónicos, escritos o interpersonales, y los *receptores* serían los docentes implementadores, y directores de las agencias que instrumentaron el programa. En este caso, la *retroalimentación* no se observa como un elemento de análisis, puesto que el corto tiempo que se lleva implementándose la política, no permite todavía advertir elementos que aludan al rediseño formal de la política. Los sentidos compartidos por los implementadores se refieren al concepto en el que tienen al programa y al proceso mismo de implementación, y los patrones coordinados, las acciones emprendidas como modelo para lograr resultados.

En este segundo punto del presente capítulo, se va explorando la influencia de la variable independiente (la comunicación de la política) en la dependiente, (el proceso y resultados de) la implementación de Enciclomedia en las agencias locales visitadas. El principal propósito es explicar la forma en que los elementos de la comunicación determinaron en un momento dado, el proceso y los resultados de cada una de estas organizaciones, a fin dar respuesta a nuestra primera pregunta particular de investigación *¿fue determinante algún*

elemento de la comunicación de la política pública para el proceso y los resultados de implementación de Enciclomedia? Para ello, se examinan los hallazgos obtenidos en las visitas y entrevistas estructuradas que se efectuaron tanto a los implementadores como a los directores de las agencias. El desarrollo de este punto en el presente capítulo, se divide en dos secciones: una relacionada con el emisor y la otra con el mensaje de la política, analizados desde el punto de vista del receptor.

4.3.1 El emisor. Credibilidad y legitimidad de los agentes emisores.

En el libro de Goggin et al, se afirma que, si quienes envían los mensajes de la política son vistos como legítimos y creíbles, es probable que estos mensajes tengan más impacto en estimular los esfuerzos federales y locales para el logro de los objetivos de la política (Goggin et al 1990). Este supuesto guarda relación con un postulado de la teoría de la comunicación que señala que, si la fuente posee credibilidad frente a los receptores, es muy probable que influya en sus actitudes y conducta (Seckord y Backman 2000; Ovejero 1998; Montmollin, 1992). En Teoría de la Comunicación, lo que se entiende por *credibilidad*, es la experiencia, o competencia, así como la seguridad y veracidad que se percibe de la fuente sobre un asunto en particular. Una idea muy parecida es lo que en Goggin se califica como legitimidad, “cuando los actores del gobierno nacional son vistos como autoridades en ciertas arenas políticas o en ciertos asuntos” (Goggin et al;1998:93). Para la implementación de una política es lógico que se seleccionen a las unidades del gobierno y/o actores que sean competentes en la arena donde se va instrumentar, aunque esto no da garantía de que vayan a ser fuentes creíbles para los receptores de la política.

En el caso de la implementación de Enciclomedia en las agencias locales de Tabasco, los emisores fueron las instancias y agentes del equipo coordinador del programa, que la SEP Tabasco organizara de la siguiente manera:

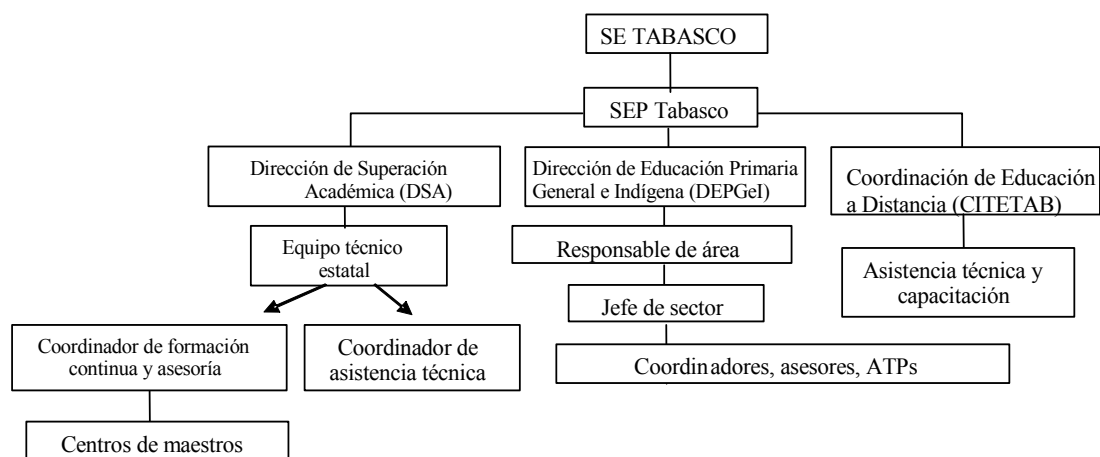


FIGURA 4.2 Instancias que participan en la implementación de Enciclomedia

Los receptores en las diferentes agencias tenían una vaga idea de las instancias que participaban en el proceso, sólo reconocían a los últimos equipos de la escala jerárquica. En ninguno de los casos hubo avisos anticipados o sesiones informativas que dieran a conocer la forma en que tendrían que organizarse para implementar. Solamente se envió un oficio notificando que llegarían los equipos para ser instalados en las aulas. Una vez hecha la instalación, las agentes tuvieron que tomar capacitación en talleres cortos y las fuentes de información más directa, a partir de entonces, fueron los Centros de Maestros, los Asesores Técnicos Pedagógicos (ATP)¹¹⁴, que hacían las veces de capacitadores, así como también los técnicos en informática que supervisaban y reparaban los equipos. Estos tres grupos de apoyo –correspondientes a las tres instancias que conformaron el equipo coordinador- se convirtieron en las fuentes principales de información, cuya influencia varió en cada una de las agencias visitadas.

La confianza o credibilidad, en los emisores, dependió, en cada organización, de factores diferentes que incidieron en el proceso y en los resultados de la implementación. En la escuela **Alborada** la *credibilidad del emisor se centraba más en el conocimiento* que los emisores poseían para resolver los problemas técnicos del programa; las implementadoras

¹¹⁴ El Asesor Técnico Pedagógico es una figura que no está formalmente conformada dentro de la estructura normativa de la Secretaría de Educación; fue creada para “ubicar” a los profesores que por reordenamiento o reducción de matrícula se quedaban sin grupo, y como devengan un sueldo, se les asignan actividades de apoyo, sobre todo en la implementación de los diferentes programas que tiene la SE en las organizaciones educativas.

confiaban en los especialistas en computación de la CITETAB, y no en los capacitadores que enviaba la DSA, ya que éstos carecían del conocimiento para manejar el software y el equipo; tampoco acudieron a las autoridades en línea jerárquica (incluyendo al director) para resolver dudas, ya que éstas sólo participaban en su administración, pero no en su operación; tal situación obligó a las docentes a ingeniárselas ellas mismas, adquiriendo el conocimiento a través de la exploración, y el intercambio de conocimientos.

Ante la falta de una fuente suficientemente confiable, las implementadoras se empoderaron para resolver, de diversas maneras, las dificultades que se les presentaban, convirtiéndose ellas mismas en fuentes de credibilidad respecto del programa. Una de ellas, particularmente, estudió informática, lo que la habilita para entender y aprender más rápidamente -dada la naturaleza del programa- y se erigió en una guía para las demás. Aunque las agentes respetan y obedecen a la autoridad jerárquica, en cuando a los procedimientos que se deben realizar para la implementación, la confianza en el emisor parece estar más basada en el conocimiento técnico. La autoconfianza, que se advierte en esta organización, puede deberse, en gran parte, a la credibilidad que se granjearon ellas mismas mediante la capacitación: autogestión del conocimiento y exploración, así como del intercambio de información. La autoridad formal, como emisora de la política, no representa un elemento que determine el proceso y los resultados en este caso.

En el caso de la escuela **Independencia**, la situación cambia. Las implementadoras tienen menos conocimiento que sus colegas de la Alborada, respecto de quiénes son las instancias y personas directamente responsables de Enciclomedia en el ámbito estatal. Los emisores que mayor influencia parecen tener en ellas, para su participación, están relacionadas con la línea jerárquica, más que con el conocimiento. Las dos implementadoras acuden al director para resolver sus dificultades, y efectúan las disposiciones que éste les indica; también la ATP asignada a la escuela, la consideran una fuente legítima, independientemente de si les apoya efectivamente en la implementación. Las docentes no se organizan para ayudarse mutuamente o para solicitar otros apoyos fuera del ámbito escolar, ya que ambas apenas poseen conocimientos básicos en el manejo del programa y no son emisoras creíbles al respecto, por lo que la autoconfianza en esta organización es débil. En realidad, la

credibilidad y legitimidad de los emisores aquí está *en función del sistema de autoridad*, y poca o ninguna influencia ejerce en el proceso de implementación y los resultados.

En la escuela **Frontera**, la única implementadora tampoco está enterada de quiénes conforman un equipo responsable de Enciclomedia. Con los que mantiene algunos contactos es con los ATP que esporádicamente visitan la escuela, también con su director y el supervisor de la zona, quien representa la figura de autoridad reconocida por la docente. Ella asume la responsabilidad porque es una disposición proveniente de la SEP y no la cuestiona, *y su relación personal con el supervisor* le da confianza. Pero ni los ATP ni el director o cualquier otra autoridad del sistema es un emisor creíble para motivar su participación en el proceso. Ella misma es quien se puede considerar una fuente confiable, dada su destreza en el manejo del programa y sus años de servicio. La profesora parece muy segura debido al dominio que ha conseguido del mismo, y desestima la información que pudiera recibir de su entorno. La autoconfianza, que pudo conseguir, le permite resolver sus dificultades con sus propios recursos. Los emisores que debieran estar involucrados no representan para ella una posibilidad que permita mejorar el proceso y/o los resultados de la implementación.

Por último, en la escuela **Progreso**, la situación, con respecto a conocer a los emisores, no cambia, las dos implementadoras apenas si tienen idea de quiénes coordinan Enciclomedia. Los ATP realizan visitas esporádicas a esta organización, pero no son fuentes legítimas para las profesoras, dado que no les ayudan a resolver sus dificultades¹¹⁵. Ellas mismas carecen de los conocimientos y por ende, de confianza mutua; ni la directora es fuente creíble para ellas, porque a pesar de que conoce el programa, como docente, no se encuentra muy involucrada. Para una de las docentes no hay un emisor del programa, que pueda calificarse como creíble; legítimo sí, en el sentido estricto de la línea de autoridad, pero no digno de confianza. Para la otra implementadora, los Centros de Maestros representan una fuente medianamente confiable, sobre todo los profesores (ATP)

¹¹⁵ Por ejemplo, como señalan las entrevistadas, los ATP poseen muchas veces menos conocimientos que ellas sobre el programa, no pueden proporcionarles la información que requieren para solucionar los problemas técnicos, algunas veces imparten los cursos pero son rebasados por los profesores que manejan mejor los equipos.

responsables de impartir los talleres, quienes parecen tener algunos conocimientos, pero no son todos, sólo unos cuantos. Los emisores de la política, en este caso, tienen una muy débil influencia para inducir el proceso y los resultados del programa. Aquí cabría preguntarnos, ¿es la credibilidad del emisor, importante, o no, en la implementación de una política pública?

La credibilidad de los emisores puede representar un gran problema en la comunicación de la política; para Goggin et al (1998), este elemento puede ser influido por la interacción, porque, regularmente, se requieren complejos patrones de coordinación en largos periodos de tiempo. Los autores del MCIIP agregan que la credibilidad no sólo es un asunto de confianza cooperativa. Incluso, la confiabilidad de amenazas puede asistir a la implementación, en algunas ocasiones, para convencer a los implementadores potenciales (Goggin et al 1998: 93 -95). En mi estudio, el tiempo que han dedicado las implementadoras, desde que el programa inició, es variable desde los dos años a los tres meses en las diferentes agencias. Sólo en uno de los cuatro casos se creó un patrón de coordinación y el sentido compartido de la implementación, lo que hace creer que hay una relación entre el periodo de implementación (largo o corto) y la credibilidad de los emisores entre los receptores debido a la interacción (que influye en la creación de patrones). Por otro lado, en ningún caso la coacción fue motivo de actuación para los operadores, fueron al parecer otros motivos los que incidieron en la diferenciación de los procesos y resultados entre las agencias, como se verá más adelante.

4.3.2 El mensaje

¿Qué es una política federal? Es un mensaje federal. “Su meta es alterar la distribución de valores en (alguna porción de) la sociedad” (Goggin et al 1998:75). Los autores del MCIIP señalan que el mensaje posee características que inducen y restringen las preferencias de un estado. Quienes elaboran la política y el mensaje de la política se encuentran en el nivel federal, y pueden ser uno o más grupos que participan en esta elaboración. “Los directivos federales usan una combinación de instrumentos, incluidos, apropiaciones, persuasión moral, asistencia técnica, préstamos, procedimientos estándar de operación, regulaciones y sanciones para avanzar en sus propósitos”. (Ídem: 75).

Los autores del MCIIP dan como ejemplo, de mensaje de una política, las declaraciones de la autoridad, verbigracia: leyes, regulaciones administrativas, decisiones de la corte u órdenes ejecutivas (que circulan de diferentes maneras entre las instancias involucradas, como la correspondencia, por ejemplo). Pese a cualquier intento de objetividad en el mensaje, éste entraña el riesgo de la interpretación; aún a nivel local, la adopción de la política aumenta la probabilidad de mensajes múltiples y en conflicto (Goggin et al 1998) entre los receptores/implementadores. La instrumentación de cualquier proyecto, a este nivel, puede implicar una fuente adicional de incertidumbre en la implementación: una fractura entre los lineamientos programáticos y la respuesta local (Berman 1978) y “el resultado es una decisión que determina el estilo que toma la implementación” (Goggin et al 1998:33). Las características que definen básicamente estos mensajes de la política son el *contenido* y la *forma*, los cuales tienen diversos atributos que de una u otra manera inciden en mensaje de la política. A continuación se detallan los hallazgos que a este tenor se observaron en las cuatro agencias visitadas.

4.3.2.1 Contenido del mensaje

La premisa básica del MCIIP, respecto al contenido del mensaje de la política, se puede sintetizar de la siguiente manera: si los mensajes, que son iniciados federalmente, son acompañados por recursos y son creíbles como una solución viable a un problema del estado, los tomadores de decisiones del estado, probablemente van a optar por instrumentarla.¹¹⁶ Los *recursos* se refieren al dinero, tiempo, personal, y materia de expertos, que deberían acompañar toda implementación, y cuya dotación garantiza en gran parte el logro de objetivos. La *credibilidad de la política como solución viable* también es un asunto de gran importancia, pues los mensajes que carecen de sentido para los implementadores reducen la certidumbre de los resultados (Goggin et al 1998). En el caso de Enciclomedia, la estimación de los recursos no representaron un elemento de análisis porque fueron provistos por la federación y por los mismos estados a un mismo tiempo entre las escuelas de la primera etapa, y este elemento de dotación de recursos estuvo

¹¹⁶ Esta es una perspectiva top down del policy analysis, sostenida por Sabatier y Mazmanian (1981) y Hoswood y Gunn (1984).

cubierto. Lo que se estudió en este caso fue la manera en que la *credibilidad de la política como una solución viable* incidió en el proceso y resultados de las agencias, lo cual se relata a continuación.

Algunas agentes se enteraron del programa a través de los medios de comunicación electrónicos (TV y radio); otras no sabían nada de él cuando les asignaron la responsabilidad. El contenido de esta política les fue transmitido a través de los cursos de capacitación que les impartieron, una vez que ya les habían instalado el equipo. No existió un plan de sensibilización e información que les permitiera conocer en qué consistía. Aun así, las entrevistadas admitieron que consideran la política como una estrategia muy novedosa y útil para renovar la práctica pedagógica en la educación básica. La *credibilidad de la política como una solución viable* es el atributo del mensaje que más claramente incide en el proceso de implementación de Enciclomedia entre las agencias, por lo menos en la actitud favorable hacia el programa. Los agentes entrevistados (profesoras y directores), de todas las escuelas visitadas, valoran las políticas de incorporación de la tecnología como una pauta para mejorar el desempeño de los estudiantes; que si bien no creen que contribuya a la equidad¹¹⁷, si puede ayudar a la aspiración de elevar la calidad de la enseñanza.

Bajo esta premisa, las docentes de la escuela **Alborada** siguen esperando la actualización de la información que, en diversos aspectos, serviría para optimizar la implementación del programa (propensión al aprendizaje): la incorporación de las asignaturas que faltan en el software, la capacitación que les permita utilizar tanto los recursos del hardware (como el plumón y pizarrón electrónicos) como los del software (sitios, ligas, herramientas de la interfaz) y sobre todo, las bases teóricas del modelo pedagógico.

¹¹⁷ Las agentes creen que las inequidades en la educación básica no se mejora con la aplicación de tecnología, ya que existen diferencias de fondo entre los distintos ámbitos (rural, urbano e indígena) que difícilmente pueden subsanarse. De hecho, para algunas de ellas, este tipo de estrategias pueden incluso aumentar la brecha entre los estudiantes de las distintas áreas.

“...todavía nos faltan muchas cosas por que te platicaba que todavía estamos en el segundo curso de enciclomedia, o sea, todavía estamos...vamos explorando pues, por que es por asignaturas, pero si, en el primero pues...nos dieron las informaciones de las materias que venían pues, de las asignaturas que venían, pero sí nos falta un poquito más de información... (Profesora de sexto grado de la escuela Alborada.)

Los receptores de Enciclomedia, y encargados de llevarlo a la práctica, no implementan el programa porque, los mensajes de las agencias local o nacional, los hayan convencido o inducido de alguna manera a participar, y ellos fueran voluntarios, sino porque, en un primer momento se vieron obligados, y después por las ventajas que les proporcionó el programa. Este fue el caso de las docentes de la escuela **Independencia**, que aún en las difíciles condiciones de implementación, se sentían afortunadas por tener a su disposición estos instrumentos de apoyo didáctico. La percepción de ellas, al igual que el resto de las docentes entrevistadas, es que este tipo de políticas persigue fines educativos más que intereses políticos, y que tiene más ventajas que desventajas.

Que los agentes, tanto docentes como directores, encuentren a la política como una solución viable representa una ventaja para su proceso y resultados. Los emisores pueden no ser todo lo creíbles y legítimos que se requiere, pero el hecho de que los implementadores estimen que un programa es beneficioso para los públicos objetivo, le da la posibilidad de que se acepte y se ejecute con las menores modificaciones. La evidencia parece sugerir que la relación entre la percepción de la viabilidad de la política como solución a un problema, y la instrumentación favorable de los implementadores es directamente proporcional. En la escuela **Alborada**, considerada como mecánico—pedagógica y proclive al aprendizaje, y que presenta los mejores proceso y resultados, se concibe al programa como un “invento maravilloso” a favor del docente; a las implementadoras les gustaría que se hiciera extensiva a los demás grados y consideran que es una oportunidad importante para actualizarse y aprender.

En la escuela **Frontera**, que es optimizadora y limitada (que son buenas condiciones también), la docente implementadora tiene un concepto positivo del programa; aunque no cree que solucione los problemas de iniquidad, piensa que resuelve el acercamiento de la tecnología a los niños, con menos oportunidades, dándole un valor agregado a la práctica

del docente. Esta concepción la motiva a seguir implementado el programa pese a su deseo de cambiar de grado. En la escuela **Progreso**, que presenta los resultados menos favorecedores y el proceso más accidentado, a las docentes no les entusiasma el programa, aunque reconocen sus beneficios. No se expresan con el mismo entusiasmo del mismo ni se consideran privilegiadas por tener el recurso; no encuentran en él, como política, la motivación suficiente para comprometerse más. Aún con todo esto, no se puede decir que este atributo del mensaje sea un pivote para impulsar el proceso y los resultados *per se*, deben conjugarse con otro tipo de factores para que se cree un ambiente propiciador de la implementación, como lo iremos tratando en el desarrollo del capítulo. Lo que continúa es la discusión respecto al segundo atributo del mensaje que se observó en este estudio: la forma.

4.3.2.2 Forma del mensaje

La forma del mensaje se refiere a la claridad, consistencia, repetición frecuente y oportunidad con que se recibe el mensaje de la política (Goggin et al 1990). En el MCIIP se evalúan estos atributos de manera cuantitativa e independiente al receptor. En mi estudio, se analiza la forma del mensaje desde la perspectiva cualitativa de los receptores, por lo que se consideran los tres atributos de la forma del mensaje que se pueden abordar de este modo: la *claridad*, la *suficiencia* y la *recepción oportuna del mensaje*. La claridad se define en términos de por lo menos dos elementos: medios y fines¹¹⁸. La suficiencia¹¹⁹ tiene que ver con la cantidad de información recibida. Y la recepción oportuna es la certeza de que el mensaje de la política llegue a quien tenga que llegar (Goggin et al 1990: 90).

¿Fue claro, suficiente y oportunamente recibido el mensaje de la política por los operadores durante la implementación de Enciclomedia en Tabasco? La respuesta general es un no. El programa se negoció en los niveles federal y estatal mediante reuniones y correspondencia. Se formó el equipo coordinador, conformado por un representante de cada una de las

¹¹⁸ Goggin et al afirman que los mensajes que contienen declaraciones directas de sus estándares y objetivos - especialmente aquellas sin lenguaje contradictorio o ambiguo- son específicas y claras con respecto a sus metas.

¹¹⁹ En el MCIIP, se estudia la frecuencia de la repetición, que es la recepción por diversos canales del mensaje de la política, lo cual amerita de análisis cuantitativo.

instancias de la SEP involucradas, y se mandó a capacitar a la ciudad de México. Este equipo sería el multiplicador del mensaje de la política en el ámbito estatal, el cual se encargaría de dar capacitación y acompañamiento pedagógico y respaldo técnico a las escuelas participantes. Esto sucedió en la primera mitad de 2004, ya que se pretendía poner en marcha el programa iniciando el periodo escolar de septiembre-junio, lo cual no fue posible debido a los retrasos en la instalación de los equipos y en la logística del proceso. Los equipos se instalan a finales de 2004, ante la sorpresa de los directores y profesores que asumirían la responsabilidad, ya que escucharon rumores, pero no creían que se les asignaría un equipo de ese tipo (y costo) en la escuela, como puede advertirse en el comentario de uno de los directores:

Bueno fue algo realmente muy sorprendente, no lo alcanzábamos a creer plenamente (...) cuando me notifican que va a ser factible que en nuestra escuela pueda contar con pizarrón interactivo con cañón y todo eso que es algo mucho mas costoso, momentáneamente no lo consideramos real, entonces nos dio una gratísima sorpresa que a los pocos días que nos hicieron ese comentario, ya teníamos aquí los equipos y pasaron algo así como unos quince o veinte días hasta que se presentaron los técnicos a hacer las instalaciones y las maestras tuvieron que esperar el curso de capacitación correspondiente para poder echarlo a andar.

Al inicio del programa, a los agentes les entusiasmó contar con esa tecnología en su práctica; sintieron mucha incertidumbre por *desconocer con claridad* qué se esperaba de ellos; cómo tendrían que manejar el equipo; a quién podían recurrir en caso de dificultades, en fin. A los directores se les informó sucintamente en la SEP sobre los lineamientos del programa. Tampoco entendían con precisión qué había que hacer. Los mandos medios, supervisores o jefes de unidad, desconocían el programa, sólo se remitían a pasar indicaciones a los directores. Las docentes se enfrentaban a algo que estaba lejos de sus capacidades, como lo comentan algunas de ellas:

-Bueno, pues cuando recién empecé yo dije, hijole, pues de esto yo no voy a saber...(E.Alborada.)

-pues... me gustó, pero como no tenía yo conocimiento de él, no lo sabía... pues no sabía ni por dónde empezar, no sabía ni qué moverle, dónde oprimirle, nada, no sabía yo nada, no, no realmente no tenía idea de cómo entrar...(E.Progreso.)

-Como algo desconocido pues también, que uno va, pues le va favorecer en algo, en bastante porque, sobre todo pues yo no, no había es más, como no tiene uno, no puede uno, no sabe uno utilizar lo que es la computadora...(E. Independencia.)

La ansiedad inicial fue disminuyendo con la práctica y los cursos de capacitación, sin embargo, aunque los implementadores han llegado a conocer un poco más el medio –en el aspecto técnico por lo menos– desconocen los fines de la política. La claridad de ésta es deficiente, en tanto que hay un desconocimiento tanto del modelo pedagógico como de los lineamientos oficiales en que se fundamenta el programa. Esta carencia es evidente (aunque no en el mismo grado) puesto que el proceso apenas advierte una cierta compatibilidad entre el modelo pedagógico y las prácticas profesionales cotidianas. Tampoco se logra la incorporación de una estrategia innovadora en el quehacer cotidiano como resultado del proceso. Además, en el ejercicio que se les pidió a las docentes que realizaran, donde narran su experiencia diaria con Enciclomedia, no hay señales claras de que exista un dominio del modelo pedagógico, de los objetivos del programa, ni siquiera de los recursos que ofrece el software, sobre todo en los casos más “retrasados”. Todo esto, a dos años de iniciada la implementación.

Un señalamiento, respecto a la claridad en el MCIIP, es que “las políticas que abrazan claridad con respecto a medios y fines son consideradas más claras que aquellas que son vagas en un aspecto y claras en el otro” (Goggin et al 1998:85). Los medios y fines de Enciclomedia, al parecer, no quedaron claros entre quienes se encargarían de implementarlo. Ni los profesores ni los directores conocen la contribución del programa a la política educativa que se pretende implantar (NEM), ni cómo el programa se utiliza para que contribuya a alcanzar las metas que se persiguen con él. Van Meter y Van Horn señalan que los mensajes, que pasan a través de cualquier red de comunicaciones, corren el riesgo de distorsionarse y dar lugar a directrices contradictorias y ambiguas. Pero, aun cuando las directrices y requisitos son claros, pueden surgir problemas si los subordinados no logran comprender cabalmente lo que se espera de ellos (Van Meter y Van Horn 1975:132). Esto viene a colación por el siguiente comentario de uno de los directores entrevistados.

...inicialmente, en realidad, no teníamos una idea clara de cuál iba a ser el real beneficio que le daría al alumnado el uso de este equipo tan actualizado...quizás en una capacitación mejor en una mejor ilustración al personal, tal vez los beneficios de estos equipos pues podrían ser mucho mayores....

El mensaje de la política, aparte de no haber sido claro para los implementadores, *tampoco fue suficiente*. La premura, con que se fue implementando, provocó que se superpusieran las etapas del proceso¹²⁰, y el saldo fue la escasez de información difundida entre los operadores del programa, quienes de repente tuvieron que enfrentarse a una responsabilidad para la que no estaban preparados. La noticia que tenían algunos de ellos provenía de los spots que habían visto u oído en los medios, donde el ejecutivo promocionaba al programa, otros, ni siquiera eso. El comentario siguiente es de una docente de la escuela Alborada que recuerda el día que llegó el equipo a la escuela, y se preguntaban qué sería.

...es un programa de Enciclomedia que les va a llegar, ya van a venir unos técnicos a instalárselos y ya ellos les van a explicar, así fue, o sea yo no sabía nada. *Ni lo había oído* ni lo había yo escuchado, bueno, había escuchado algo en la tele, en los comerciales que sacaba el presidente...

En el caso de Enciclomedia podríamos identificar, además del técnico, dos aspectos de orden teórico importantes para la implementación de este programa: la base del modelo pedagógico y los lineamientos del programa como política pública. La suficiencia del mensaje entre los operadores, si no asegura, sí coadyuva a lograr congruencia entre lo que desean los formuladores y lo que se obtiene en la implementación¹²¹. En caso contrario, surge un vacío de información que limita las acciones de los receptores o también lo que Stoker llamaría un “error en la comunicación o distorsión” de las intenciones de quienes formulan las políticas en el nivel federal, desviando cualquier iniciativa gubernamental (Stoker 1989: 380). El problema con Enciclomedia es que no es un programa común, no se deriva de una política que sólo requiera de la buena disposición de los involucrados; aunque obtenerla es un avance importante, requiere de la activación de habilidades y competencias en un sector en el que el problema de la formación profesional es grave (V.Ornelas 1995)(V. Latapí 2004), por lo que la insuficiencia del mensaje no es un problema menor.

¹²⁰ Por ejemplo, en algunos documentos oficiales enviados por la federación al estado, se realizaban indicaciones respecto a las acciones que habrían de tomar las autoridades estatales o locales en un determinado momento del proceso, sin embargo, las fechas tenían un retraso con respecto al tiempo en que se recibían los documentos.

¹²¹ Van Meter y van Horn señalan que un buen nivel de comunicación no contribuye necesariamente a una disposición positiva por parte de los encargados de la implementación, sin embargo, las variaciones en el apoyo que los operadores prestan a las políticas federales pueden ser explicadas parcialmente, atendiendo a su entendimiento e interpretación de las normas y objetivos, así como la forma en que le fueron comunicados. (Van Meter y Van Horn; 1975:131.)

Aun para los implementadores, que poseen una cierta preparación en informática e incluso estudios de posgrado, el mensaje no cubrió las expectativas que se generaron para la operacionalización. De hecho, la variabilidad en el perfil y preparación del magisterio también representa un factor de inequidad, ya que algunos tienen “ventajas competitivas”¹²² derivadas de la adquisición de conocimientos que les facilitan el aprendizaje¹²³. Curiosamente, en este caso, las profesoras que poseen más competencias para el manejo del programa, consideraron que el mensaje fue demasiado exiguo y solicitan mucha más información, mientras las que comenzaron “de cero” creen que les dieron suficiente información, y que el resto depende del profesor. La siguiente es una comparación entre dos docentes, una de la escuela donde el proceso y resultados parecen satisfactorios y otra donde ambos fueron menos que regulares:

- No fue suficiente, le repito que como es algo nuevo, nosotros fuimos de los pioneros las mismas personas le repito que nos dieron información en el centro de maestros, ellos mismos no estaban conocedores pues, bien del programa... (E. Alborada.)
- Pues ahí ya... ellos, ellos dan la información y ya todo depende ya de uno, de que uno si no, si hay, si nos falta así como dice usted información, es cuestión de, de acercarnos a las personas que nos pueden auxiliar...(E. Independencia.)

Las profesoras demandan información de todo tipo: el propósito de los talleres, los beneficios y objetivos del programa, material informativo para la resolución de problemas, capacitación más personalizada. Creen que el programa es demasiado extenso, y lo que ellas saben es muy poco, por lo que no se optimiza su uso. Las agentes requieren más cantidad y también calidad del mensaje de la política, aunque en algunas de ellas priva la idea de que es el profesor quien tiene la obligación de llevar a efecto el mandato cualesquiera que sean las condiciones.

Por último, la *oportunidad en la recepción* del mensaje de la política tampoco se cumplió cabalmente. La idea básica es que los mensajes generados federalmente deben recibirse realmente por los estados y localidades si esos gobiernos están participando efectiva y

¹²² La cuestión es que muchos profesores tienen derecho a carrera magisterial y estudian y se capacitan en aras de mejorar sus condiciones laborales, pero hay otros que no tienen ese derecho y no se esfuerzan más de lo normal, como sucede con algunas de las entrevistadas.

¹²³ La Teoría de la información señala que cuando a todos los individuos se les ofrece la misma cantidad de información, aquellos que posean un mejor conocimiento inicial sobre la misma, serán lo que obtendrán la mejor de las informaciones; esto, constituye entonces un elemento que sigue fomentando la inequidad.

apropiadamente en un proceso de implementación (Goggin et al 1998). Los autores del MCIIP señalan que podría pensarse en que este punto es básico para los niveles federales, que no iniciarían un proceso sin estar seguros de que el mensaje fue recibido por los implementadores potenciales, pero no siempre es así. La evidencia sugiere que existen casos en que se instrumenta una política, sin que los mensajes hayan llegado a los operadores.¹²⁴

Como ya se comentó, la prisa por instrumentar Enciclomedia, antes de que concluyera la administración del Presidente Fox, impidió que se cuidaran aspectos tan importantes como la comunicación de la política. El proceso se concentró en la comunicación política que se estableció entre el Ejecutivo, el Congreso, y los medios de comunicación principalmente,¹²⁵ y aunque el gobierno federal sugirió a los estados que se aplicara una estrategia de difusión, no hubo recursos ni tiempo para eso¹²⁶. Las agencias locales obedecieron el mandato de la mejor manera que pudieron, y no se podía pedir información puesto que sólo el equipo coordinador era quien estaba medianamente informado sobre el procedimiento que se llevaría para la implementación¹²⁷. Se puede inferir que en el nivel federal se dio por sentado que las disposiciones tendrían que seguirse y dar resultados, hubiera o no proceso de sensibilización, y esto es cierto, pero las consecuencias pueden ser el retraso o la distorsión de cualquier mandato.

La implementación de Enciclomedia estuvo rodeada de muchos rumores entre los implementadores locales, dado que no se recibía información al respecto; se especulaba respecto a la posibilidad de que se instrumentara o no. Los directores, por ejemplo, tienen ideas diversas respecto a cómo y por qué se asignaron los equipos; uno pensó que fue un

¹²⁴ Goggin et al, refieren algunos estudios de la primera y segunda generación de casos en que los mensajes de los formuladores de las políticas no encontraron su camino hacia los actores en el campo; dan ejemplo, de un estudio comparativo en el área de la capacitación para el trabajo, en el cual los actores locales con más lentas y débiles respuestas, evidenciaron más bajos niveles de conocimiento sobre la estimación de la política nacional y las oportunidades que brindaba. (Goggin et al; 1990:91.)

¹²⁵ V. Capítulo 1

¹²⁶ Un caso similar es el de la Reforma de la Educación Secundaria. En el trabajo que presentan Miranda y Reynoso se narra el debate público mantenido por la federación, el sindicato y algunas otras organizaciones que impidieron la implementación de esta reforma, y se descuidó la comunicación con los actores operativos que son los últimos receptores – reproductores de las políticas.

¹²⁷ Estos datos fueron obtenidos en las entrevistas con los coordinadores del programa en el estado, profesores adscritos a las dos direcciones y la coordinación que participaron en la implementación.

premio por el desempeño de la escuela, otro que fue para compensar que les retiraron del PEC; los otros dos creen que fue por el doble turno, lo cual es lo más cercano a la realidad. Los directores no pudieron ni siquiera prevenir a sus subordinados porque ni ellos mismos tenían información que les permitiera emprender algunas acciones, por lo menos preventivas.

Las implementadoras de la Alborada supieron del programa por la televisión, y el día que llegaron los equipos no lo creían. Las profesoras de la Independencia, por un oficio en el trabajo; la de Frontera por el supervisor; y las de la Progreso, pues ya sabían que la escuela tenía el programa y ellas serían las responsables. A todas les hubiera servido estar enteradas oportunamente de cuál era la tarea que tenían qué desempeñar para contribuir a alcanzar las metas del programa; hubiese reducido la incertidumbre y aumentado la confianza en el sistema:

Pues, nosotros hemos ido descubriendo cosas ahí en la computadora que siento que si nos hubieran dado toda esa información, pues fuéramos más rápido comprendiendo... hemos tenido que estar explorando mucho y buscando, nos ha hecho falta información sobre lo que trae la computadora y sobre todo lo que podemos aprovechar de ella. Siento que las mismas personas que nos han dado los cursos no la conocen bien, no la conocen... (Profesora de quinto grado de la Alborada.)

Las profesoras tuvieron que comenzar a implementar, y “después averiguar”. Aún hoy, después de la capacitación, una más otras menos, revelan que quedan rezagos por solucionar, ya que por la extensión del programa todavía no se logra el buen manejo de los materiales. En la primera etapa se instaló una versión del programa, y en la segunda otra más avanzada, y los profesores de la primera, todavía no terminan de conocerla. En realidad, la falta de oportunidad, en el mensaje de las políticas que se instrumentan en sistema educativo básico, parece ser un problema persistente como lo sugiere la declaración de la directora de la escuela Progreso.

...el error que siempre ha pasado es que primero este... nos ponen a trabajar y posteriormente nos dan la capacitación, cuando considero yo que debe ser lo contrario, primero capacitarnos, darnos a conocer todo lo que es el programa, cómo manejar los aparatos y posteriormente entrar de lleno al manejo...

Para explicar estos problemas de la comunicación en la política, el modelo que inspira nuestro diseño de investigación (MCIIP), ofrece diversas hipótesis relacionadas con la comunicación de la política en el proceso de implementación de un programa intergubernamental, como lo es Enciclomedia. El supuesto de mi diseño, relacionado con los elementos de la comunicación, es *que la deficiente comunicación de la política del programa Enciclomedia impidió el establecimiento de sentidos compartidos y patrones coordinados de actividades de implementación entre las agencias*. Aunque este enunciado forma parte de una hipótesis más amplia (pues falta analizar las capacidades organizacional y ecológica), los elementos que ya se ofrecieron sirven para ir dando respuesta a las preguntas de investigación. En la sección siguiente, se resume y confrontan los hallazgos que se obtuvieron y que sirven para construir esas respuestas y comprobar uno de los supuestos que forma parte de la hipótesis principal.

4.3.3 ¿Alguno de los elementos de la comunicación de la política fue más determinante para el proceso de implementación del programa Enciclomedia y sus resultados?

Como se expuso en la primera parte, las agencias no tienen la misma conducta implementadora, no comparten el sentido de la implementación del programa ni poseen los mismos patrones de coordinación¹²⁸, aunque el diseño de implementación haya sido uno. Por tanto, el proceso y resultados se diferenciaron. En la explicación de este fenómeno entran en juego diversos factores. ¿Qué tuvo que ver ahí la comunicación? En este estudio, la política misma es el mensaje. Vimos quiénes son los emisores y los receptores. Así que estos tres elementos constituyen el proceso de comunicación de la política. Con el fin de ilustrar y resumir las relaciones entre comunicación-proceso y resultados, se presenta la siguiente tabla. Los números entre paréntesis corresponden a una escala de gradación de la influencia de las variables, donde significan (1) débil (2) moderada (3) muy fuerte.

¹²⁸ Incluso, en la mayoría de los casos no existen patrones de coordinación, sólo acciones individualizadas e improvisadas que no tienen un sentido claro de la implementación del programa.

| CATEGORÍAS /VARIABLES | EMISOR | MENSAJE Contenido | MENSAJE Forma |
|---|---|--|---|
| ESCUELA ALBORADA | | | |
| Proceso: Mecánico – pedagógica | Credibilidad basada en el conocimiento del emisor : equipo técnico del CITETAB y ellas mismas | Consideran la política como medida que puede mejorar la calidad; tratan de optimizar el uso del hardware y software. | La forma del mensaje de la política incide negativamente: no ayuda a la congruencia entre lineamientos y prácticas. |
| Resultados:Pro clive al aprendizaje | Fuerte autoconfianza como emisoras. Obediencia al mandato por institucionalidad pero también por convencimiento | La credibilidad en la política les imbuyó una actitud de adopción de la tecnología y mejoramiento de la estrategia pedagógica | La falta y el desfase de la información retrasan el proceso, provocando retrasos en algunas acciones. |
| Grado de influencia de la variable (GIV) | GI del emisor : (2) | GI del contenido: 3 | GI de la forma: 1 |
| ESCUELA INDEPENDENCIA | | | |
| Proceso: Etérea | Credibilidad basada en la jerarquía del emisor : director y ATP asignada | Se confía en el programa como apoyo pedagógico pero no se toman acciones para concretar el proceso. | Para las docentes el mandato debe obedecerse a pesar de las deficiencias del mensaje, con la consecuente deficiencia del proceso. |
| Resultados: Interpersonal | Débil autoconfianza. Sin apoyo de emisores confiables. Obediencia al mandato más por institucionalidad | Se promueve la interactividad entre los estudiantes como lo sugiere el programa, pero se descuidan los demás aspectos, | Hay un gran desconocimiento de las bases del programa, su utilización se reduce al manejo de los aparatos. |
| GIV | GI del emisor : (2) | GI del contenido: 2 | GI de la forma: 1 |
| ESCUELA FRONTERA | | | |
| Proceso: Optimizadora | Credibilidad basada en la relación personal : supervisor y ella misma | Consideración de la política como una oportunidad para acercar la tecnología a los menos favorecidos. Involucramiento en el programa para asegurar el buen funcionamiento. | La implementadora buscó la manera de suplir la falta de información con la exploración frecuente y el adiestramiento para mejorar el proceso. |
| Resultados: Limitada | Fuerte autoconfianza Aplicación por convencimiento propio. | El convencimiento lleva a la buscar el establecimiento correcto del modelo, aunque no se logra involucrar otros actores. | La forma del mensaje no contribuyó a la adopción de la estrategia, sino la actitud de la profesora por obtener información y practicar. |
| GIV | GI del emisor : (1) | GI del contenido: 3 | GI de la forma: 1 |
| ESCUELA PROGRESO | | | |
| Proceso:Subutilizadora | Ninguna credibilidad. Alguna en el Centro de Maestros. | Subestimación del programa. Prevalencia del modelo clásico de enseñanza; | Se desconoce en gran medida los lineamientos pedagógicos y oficiales del programa. El equipo sólo se utiliza como un aditamento. |
| Resultados: Social | Débil autoconfianza Obediencia por necesidad y conveniencia personal. | Resistencia para la adopción de tecnología. Inclinación a la participación de estudiantes y otros actores y descuido de aspectos técnicos. | La forma del mensaje no contribuye a la adopción del modelo pedagógico ni al compromiso con de los objetivos de la política. |
| GIV | GI del emisor : (1) | GI del contenido: 1 | GI de la forma: 1 |

TABLA 4.1 Comparación entre las diferentes escuelas respecto de la influencia de la comunicación en el proceso y resultados de la implementación.

Como puede observarse, las organizaciones no comparten un sentido claro de lo que es la implementación del programa. Solamente en una de éstas, las agentes parecen darle el

sentido que tiene como instrumento de la política educativa para elevar la calidad. En el resto, parecen tomarlo sólo como una herramienta de apoyo al proceso de enseñanza o como un facilitador de la práctica. Los emisores tendrían que haber tenido mucho más peso en la disposición de los receptores, sobre todo porque “el interés primario de los comunicadores federales es ver que la voluntad legislativa y ejecutiva no se frustre” (Goggin et al 1990:76). Sin embargo, ante la ausencia de confianza en alguna instancia emisora, los receptores se vuelven hacia ellos mismos –si demuestran sus capacidades para operar el programa– o hacia cualquier persona que pueda tener cierta autoridad en un momento dado. En términos generales, no se prefiguraron con claridad los emisores en el proceso; la credibilidad de los que se percibieron como tales estuvo basada en una diversidad de factores que no tienen que ver ni con la proximidad ni con el poder, sino con la atracción personal derivada del conocimiento o de la relación personal.¹²⁹

En cuanto al mensaje, vale la pena analizarlo separadamente en cuanto a su contenido y forma, ya que la influencia de éste varió en uno y otro atributo. El *contenido del mensaje*, a pesar de que fue muy exiguo, proporcionó a los agentes, por lo menos, los elementos básicos para que los receptores se dieran una idea de la importancia del programa para el sistema educativo, pero sobre todo para su propia práctica. Se puede advertir que, entre más tiempo tienen los actores operando el programa, más se comprometen con la implementación. En este sentido parece probarse la premisa de que “la débil apropiación de un mensaje redundaba en un débil compromiso de los receptores con él” (ídem: 19) y viceversa. Los actores creen en esta política (del uso de la tecnología) como una solución viable que puede contribuir a mejorar las condiciones de la enseñanza en el sistema básico, aunque no lo consideran la panacea del problema de la educación. Esta fe en el programa también fue diferenciada.

En las escuelas Alborada y Frontera donde la apropiación del contenido del mensaje es más fuerte, el compromiso con él es mayor. Las acciones emprendidas durante la implementación dieron cuenta de que había una actitud (colectiva y personal

¹²⁹ De entre los atributos del emisor en la teoría de la comunicación, la credibilidad, la atracción, la proximidad y el poder son los que más comúnmente ejercen influencia en el receptor (Montmollin;1992) (Morales;1997) (Myers;2000).

respectivamente) por conseguir resultados sin retraso ni modificaciones. En las organizaciones donde el mensaje de la política se conocía en menos proporción como la Independencia, las agentes se comprometían apenas, sólo por cumplir con un mandato; en la Progreso donde sólo de manera elemental se entendía el programa, las agentes no terminaban de comprometerse en el proceso. A pesar de esta gama de diferencias, en la apropiación del mensaje, es posible afirmar que el contenido del mensaje, como una solución viable para resolver un problema, fue un atributo que contribuyó, si no a la implantación de procesos facilitadores y resultados satisfactorios, por lo menos a la aceptación de las disposiciones federales, sin resistencias significativas para la implementación del programa.

La forma del mensaje no fue un atributo que ayudara mucho en el proceso y resultados de la implementación. ¿Cómo pueden compartirse el sentido de un mensaje si no hay claridad en la forma en que es transmitido? Mucho del sentido, conferido a Enciclomedia, tuvo que ver más con las intuiciones que las agentes tuvieron de acuerdo con su propia experiencia en el aula, que con los propósitos mismos del programa. Los directores no conocían con precisión los lineamientos del modelo; nunca tuvieron claro cómo y en qué proporción contribuiría con los objetivos de la política educativa. Las agentes sólo sabían que tenían que operar un equipo con el que nunca habían tenido contacto, y que el programa debía tener metas y propósitos, que de momento no importaban, dado que existía la preocupación y necesidad urgente de aprender a operar los aparatos y manejar el software: la política se redujo a una visión pragmática del programa y no se atendió la cuestión de la claridad.

La forma del mensaje carecía de *suficiencia y oportunidad*. Quizá la falta de claridad en la política hubiese podido subsanarse con información suficiente y oportuna que fomentara la disposición de los agentes para la participación comprometida y expedita. Sin embargo, tampoco se cuidó que los operadores fueran advertidos y sensibilizados con tiempo y recibieran la información necesaria para saber qué se esperaba de ellos. Hubo retraso en la reacción de los receptores, quienes creyeron en el programa hasta que vieron el equipo instalado en las aulas. Todos hubiesen querido saber antes en qué consistía el programa y la implementación, y no hasta el momento en que ya tenían enfrente la responsabilidad. En el

mejor de los casos, esta falta de claridad, de suficiencia y oportunidad llevó a las agentes a buscar maneras de obtener más información, capacitarse y apoyarse mutuamente como en Alborada o a involucrarse en el programa a través de la práctica como en Frontera; en el caso de la Independencia, a permanecer un tanto en espera de algo, o en el peor, a asumir la responsabilidad con indiferencia o desdén.

Es claro que la comunicación de la política, como sucedió con Enciclomedia, influyó más negativa, que positivamente, debido a que no se cuidó este aspecto en la implementación. Esta falta de atención redundó en un bajo compromiso con la política misma (aunque no quiere decir que los actores no sean docentes comprometidos con su profesión). El elemento más influyente en este caso, para inducir al proceso, fue el *contenido del mensaje*, de la misma política, ya que la ésta fue asumida al parecer, como algo útil para el mejoramiento de los implicados, y en aras de ello, los actores participan con sus acciones a la implementación, aunque no con iguales resultados. Pese a su evidente importancia, el proceso la comunicación no fue únicamente lo que determinó la variación en el proceso y los resultados, existieron otros factores de las dimensiones organizacional y ecológica de las agencias que también incidieron en el proceso y resultados con la referida variabilidad. A continuación se discuten los hallazgos relacionados con estas dimensiones.

4.4 La capacidad organizacional

La capacidad organizacional representa una de las variables intervinientes de mi diseño de investigación. En el MCIIP se define como “la habilidad de un gobierno para instituir la estructura, las rutinas, los esfuerzos coordinados o la gente talentosa, suficiente para convertir un mensaje de una política en un conjunto de logros reales” (Goggin et al 1990:118). En el modelo, esta capacidad (de un estado) es tratada como el producto de tres elementos conceptuales: la *estructura*, el *personal* y los *recursos financieros* de la agencia estatal (Ídem:120). Para los fines del presente estudio, esta variable se entenderá de la misma manera que está definida, adaptada a las agencias locales (escuelas), de las cuales se

analizan los tres elementos mencionados, enfocados a ese contexto¹³⁰. Nuestro propósito en esta sección es ir dando elementos para responder a la pregunta, *¿cómo influye la capacidad organizacional en el estilo de implementación de las agencias implementadoras –las escuelas– y sus resultados?* La discusión a este respecto se basa en las visitas a las escuelas, las entrevistas estructuradas realizadas a las agentes implementadoras y a los directores.

4.4.1 La estructura organizacional

La estructura organizacional representa el primer elemento de la capacidad organizacional de las agencias que se discute. La evidencia apunta a que la estructura juega un papel primordial en la implementación, ya que puede simplificar o dificultar el proceso. Hay estructuras que facilitan la circulación del mensaje de la política. Los autores del MCIIP aluden a un punto de la perspectiva Top Down que señala que la implementación procede más expeditamente cuando el número de unidades involucradas es bajo (con una estructura administrativa bien integrada), sin embargo, algunos estudios de la perspectiva Bottom Up prueban que las estructuras multiunitarias complejas pueden animar el éxito durante la implementación. En este estudio, según los datos explorados, la estructura organizacional está definida por dos atributos: *estilo de implementación* y *capacidad administrativa para dirigir acciones y producir resultados*, ambos tomados del MCIIP. El primero se refiere al número de unidades (personas) implicadas en la organización, su integración y la compatibilidad de las metas entre esas unidades/personas implementadoras, y el segundo es la capacidad directiva para adaptarse a la realidad del problema que trata la política, con el fin de inducir a la acción y obtener resultados.

De acuerdo al estilo de implementación que en este caso se refiere a la responsabilidad compartida por las personas involucradas en el proceso, se pueden distinguir el mismo tipo de organizaciones encontradas por Pérez Martínez en su análisis del PEC: estructuras con baja distribución de responsabilidades (concentradas en uno dos miembros o de la escuela)

¹³⁰ Para la determinación de variables en esta dimensión, se tomó como referencia el trabajo realizado por Guadalupe Pérez Martínez, quien utiliza el MCIIP para el estudio del PEC.

que denominaré *simples*; otras con distribución moderada de responsabilidades (grupos pequeños de profesores a cargo de la implementación) que llamaré *medianas*, y aquellas con alta distribución de responsabilidades (donde existe un director dedicado solo a la tarea de administrar, un profesor para cada grupo y una sociedad de padres que participan en el proceso) que considero *complejas*. Con relación en la capacidad administrativa para dirigir acciones y producir resultados, ésta se centra en el liderazgo que ejerce el directivo de cada organización, y que puede ir desde lo restrictivo, pasando por lo asertivo y colegiado, hasta el *laissez faire* (dejar hacer)¹³¹

Para el caso de Enciclomedia, se diseñó a nivel federal un esquema de implementación para aplicarlo en los estados¹³², los cuales tenían que nombrar a un equipo coordinador para servir de enlace con las agencias locales. La estructura jerárquica estatal no tuvo gran incidencia en la implementación, las autoridades a nivel meso apenas si participaron a través de oficios, pero en realidad fueron los directores quienes mantenían contacto con los representantes de las instancias responsables. La capacidad de decisión de los directivos de las escuelas no intervino en el inicio de este proceso, puesto que se trataba de seguir al pie las disposiciones de las autoridades estatales, y no tuvieron la posibilidad de decidir sobre ningún aspecto de la implementación como la selección del personal para el programa, por ejemplo.

Aunque el diseño de implementación fue “estándar”, el proceso y resultados variaron. Esas variaciones se deben en parte al impacto de la comunicación, pero también a las capacidades organizacionales de las escuelas. La complejidad de la estructura está en función de su tamaño. Se encontraron estructuras básicas como la de la escuela indígena, en la que sólo una agente implementa, hasta organizaciones más complejas que cuentan con personal de apoyo para actividades extra curriculares, y entre ellas otros estilos de mediana complejidad. En cuanto a la capacidad administrativa para producir acciones y resultados,

¹³¹ Murillo Torrecilla (2004) advierte que en los estudios de caso cuando se analiza el liderazgo para el cambio en las organizaciones educativas, se encuentra un *enfoque contingencial de liderazgo*: desde estilos personales muy directivos hasta otros más colaborativos, añadiendo las peculiaridades de cada centro en el modo de organizar la dirección de acuerdo a sus características institucionales.

¹³² Aunque por lo menos en papel, se otorga cierta libertad a los estados para “imprimir su estilo propio” en el proceso, en cuanto al nombramiento del equipo coordinador y a la inclusión de materiales regionales en el contenido del programa, en aras de estimular el federalismo. (Libro blanco Enciclopedia.)

es un factor de la estructura que define en gran medida el derrotero que toma el proceso. El trabajo del director fue un elemento definitorio en la conducta implementadora de las agencias; ambos atributos de la estructura inciden en la implementación de la siguiente manera:

La agencia Alborada, considerada como mecánico pedagógica y proclive al aprendizaje es una organización completa, por su estilo es compleja, pues presenta una alta distribución de responsabilidades; cuenta con un docente para cada grupo, más un profesor para educación física, una para educación artística, otra de música (que asume la subdirección) y una de educación especial que apoyan en las actividades extra curriculares; el director quien es también abogado, está dedicado a su labor administrativa. En esta escuela hay una distribución bien definida de prerrogativas y responsabilidades: las responsables de la implementación son cinco, las mismas desde que inició el programa, el director es quien fija las directrices (de acuerdo a las disposiciones de la SEP) y provee de los insumos necesarios para la implementación, pero no hay más distribución de responsabilidades. El resto del personal no tiene injerencia en el programa, puesto que se trata de una política que se circunscribe al aula y no exige participación permanente de otros actores.¹³³ A pesar de esta situación, las responsables comparten la meta de adquirir mayores competencias en el uso de tecnología en general y del programa en particular, lo que las mueve a la búsqueda de estrategias que las ayude a incrementar su conocimiento.

Para resolver problemas de implementación, las agentes acuden a ellas mismas, a familiares, amigos, a los alumnos y por último, cuando se trata de cuestiones más delicadas, al director quien les proporciona una gran libertad para actuar. En esta organización, la capacidad administrativa para producir resultados se manifiesta en un liderazgo asertivo; el director actúa de acuerdo a cómo observa la situación, las necesidades que se tienen que cubrir o las posibilidades de la institución, por ese motivo mantuvo a las agentes en el mismo grado, ya que pudo darse cuenta de que se requerían de habilidades especiales, que tenían que cultivarse, para que el proceso pudiera marchar. En este sentido refiere:

¹³³ Sólo hubo necesidad de organizar a los padres para ambientar las aulas y poder arrancar el programa, hasta el momento de la investigación, esta ambientación no se había concretado al 100% por dificultades de diversa índole.

Bueno, después de que mmm... concluyó el ciclo escolar donde contamos ya con los equipos, dado que las maestras eh... que habían trabajado en estos grados ya habían recibido una capacitación, ya estaban inclusive incorporadas en algunos cursos que de manera particular y personal tuvieron a bien tomar, me he permitido eh... invitarlas, este... considerarlas para continuar trabajando en esos grupos porque ya existe la preparación previa, en cuanto si nombro otros elementos, tendría yo que esperar a que se capaciten, para que puedan este... instrumentar estos equipos (...) si yo... eh... implemento a otras maestras allí, esa capacitación que ellas tienen pues se las llevarían a... a... a grupos de aulas donde no las podrían aplicar por falta de los equipos y en cambio a las que yo ponga en esos salones tendríamos que esperar un tiempo "X" hasta que se logren plenamente capacitar para operar los equipos, ¿no?

Por su parte, ellas consideran al director "democrático" (docentes 3 y 4 escuela Alborada) porque no les impone su voluntad, sino que les da autonomía, por eso deciden seguir colaborando de manera decidida. Mantienen comunicación constante con él para intercambiar opiniones, respecto de la evolución del proceso, y él está bastante enterado de sus logros y necesidades al respecto. El mensaje de la política dentro de esta estructura – independientemente del tamaño- se ha podido concretar en acciones reales que benefician el proceso, debido a 1) una estructura bien definida e integrada y 2) a la habilidad directiva para coordinar los esfuerzos de las agentes, esto permitió que se establecieran relaciones interpersonales de calidad dentro del grupo de operadores, que podría calificarse como un grupo de trabajo eficaz (Elmore 1978) influyendo para que la conducta implementadora de la agencia, fuera proclive a la adopción de estrategias innovadoras que mejoren la enseñanza.¹³⁴

El otro extremo es la escuela Frontera, organización tridocente considerada como optimizadora pero limitada. Es una organización simple, con una línea de autoridad plana, a pesar de que existe una distribución jerárquica: en realidad, el director no dirige al personal, sólo administra los recursos, actividad por la que no recibe un sueldo. La capacidad directiva para producir resultados se remite a procurar consenso entre los tres docentes que conforman la organización. Las decisiones, sobre las acciones en general, se toman de manera colegiada, dentro de un comité integrado obviamente por los tres docentes. Los profesores normalmente se rotaban en los tres grupos que conforman la escuela, pero, una vez que por la coyuntura a la implementadora le tocó asumir la responsabilidad, dejaron

¹³⁴ Para Elmore, los grupos de trabajo eficaces se caracterizan por el acuerdo en torno a los objetivos, la comunicación abierta, la confianza y apoyo mutuo, el aprovechamiento de las aptitudes de sus miembros y el manejo adecuado de los conflictos. (Elmore;1978:222)

esta práctica. La profesora decidió, por iniciativa propia, continuar un ciclo más, con quinto y sexto, para tener la oportunidad de capacitarse en el programa porque le pareció interesante, sin embargo, deseaba regresar a dar otros grados, pero sus colegas no tenían mucha disponibilidad para relevarla, lo que la molestó sobremanera, lo cual es patente en el siguiente comentario:

En este caso, desde que ha llegado el programa, la mera verdad, le voy a ser sincera, hoy día me han dejado ahora sí que con el paquete, aquí el director na'más viene y ve pues cómo se está trabajando, pero mas él no se ha acercado a ver cómo se maneja, que no es lo mismo ver, que manejar, pues... ahorita igual la maestra, la maestra no, yo pienso que se siente muy ajena a esto...

Esta reticencia de los demás (profesores y padres de familia), por involucrarse en el proceso, instó a la maestra a superarse y a hacerle frente a la responsabilidad, preparándose. Como es la única que maneja el equipo, la profesora tiene pocas dificultades relacionadas con descomposturas o desconfiguración, y cuando se le presentan, las resuelve con sus propios recursos. El tamaño de la organización la exime de tener agentes de veto que obstaculicen el proceso; pero, paradójicamente, no existen las condiciones propicias para que se establezca una buena comunicación y el mensaje de la política fluya en toda la estructura. Pese a esta situación, el proceso de la política se lleva a cabo sin mayores dificultades, y los resultados, aunque no del todo satisfactorios, no se pueden calificar como deficientes. En definitiva, no se puede decir que la organización posea una estructura bien definida e integrada ni tampoco una dirección hábil que conduzca a obtener resultados.

En este tipo de casos, que podríamos llamar atípicos, no son esos atributos los que definen el proceso y los resultados, son otros factores que sólo podrían explicarse desde la perspectiva del individuo: “estudios en nuestro país demuestran que del lado de la oferta, el factor crucial es el maestro, sus calificaciones, actividades y actitudes hacia el trabajo. Eso explica quizá que en la zona indígena haya mejores resultados que en la rural marginal...” (Ornelas 1994:234). En su estudio sobre el PEC, Pérez-Martínez destaca la importancia que puede tener la dimensión individual en el tipo de investigaciones sobre implementación de políticas públicas, y propone analizarlas más cualitativa que cuantitativamente para conocer el impacto que los individuos tienen sobre el proceso de implementación y su relación con la política (Pérez Martínez 2005:128).

En medio de estos dos casos, se encuentran otros dos en la que la estructura organizacional ejerce una cierta influencia; se trata de dos organizaciones completas que podríamos llamar medianas en cuanto a su estilo de implementación, puesto que en ambas las responsabilidades se comparten entre dos docentes y el directivo. El primer caso es el de la escuela Independencia, tipificada como etérea e interpersonal: es una organización compuesta con seis profesores frente a grupo, un profesor de música, una de educación física y el director. En ella existe una definición clara de las prerrogativas y responsabilidades de cada uno. Las encargados de la implementación son dos, que a diferencia de sus colegas de las escuelas anteriores apenas comenzaban a implementar en el ciclo escolar (2005 -2006) por órdenes expresas e irrefutables del director, que tiene como política rotar a los profesores en cada periodo escolar. En esta organización la corresponsabilidad no es patente, cada uno se limita a realizar sus actividades y a llevar a cabo sus propósitos. Las implementadoras no comparten sus metas y tampoco son muy acordes con las del programa.

En esta organización, La capacidad del director para producir resultados se apoya esencialmente en la imposición; el director está más preocupado por resolver dificultades de diversa índole, ya que el tipo de estudiantes del turno vespertino presenta problemáticas más graves que los del matutino: marginación, falta de recursos, escasa participación de los padres de familia, desintegración familiar, etcétera, y continuamente está en busca de apoyos del sector público y la iniciativa privada. Las docentes difícilmente resuelven las situaciones por ellas mismas, siempre tienen que pedir la intervención del director, a quien le gusta el programa, pero no parece muy interesado en involucrarse para obtener mejores resultados; está consciente de que a los profesores les falta información y capacitación para su manejo, pero confía en que la práctica subsane esta dificultad. Los problemas que encuentran al implementar se circunscriben a dos situaciones: su falta de conocimiento y algunos conflictos que se presentan por compartir las aulas con el turno matutino.

La falta de concreción del mensaje de la política en esta organización es patente. A pesar de que aparentemente cuenta con un estilo de implementación, pues la estructura jerárquica está bien definida y el número de implicados es bajo, no hay un sentido compartido de las

metas y, además, se carece del segundo atributo de la estructura que parece ser determinante en el proceso y que corresponde a la habilidad directiva para coordinar los esfuerzos de las agentes, lo cual provoca un bajo involucramiento de las implementadoras. El director toma parecer de sus subordinados en algunas cuestiones importantes para la organización, pero no somete a discusión sus políticas, ni aún en aras de consolidar la formación de los agentes. La estructura de esta organización no funciona para facilitar el proceso y mejorar los resultados, se implementa utilizando la improvisación. Este caso, confrontado con el de la Alborada, parece dar evidencia de que no se pueden dar por ciertas las aseveraciones top down o bottom up en este aspecto. Para ello basta aludir a O'Toole (Goggin et al 1998:123), quien sostiene que es absolutamente posible que, utilizar estructuras jerárquicamente controladas... podría tener diferentes efectos en el proceso y los resultados, lo cual parece refrendarse con estos ejemplos.

Por último, la cuarta de las agencias que presenta el proceso y resultados menos favorables es subutilizadora y social. La escuela Progreso es una organización rural, con un profesor al frente de cada grupo y una profesora de educación especial. La directora trabaja por comisión, es una docente más y tiene que realizar labores administrativas sin salario. Esta condición provoca que las direcciones en escuelas rurales e indígenas tengan un alto índice de rotación, pues tienen muchas responsabilidades y la retribución sólo es la satisfacción personal, lo cual es el caso de la directora de esta organización, quien tenía poco tiempo de haberla asumido y ya quería dejarla. Las dos implementadoras, que están al frente de Enciclomedia, se vieron obligadas prácticamente a asumir esta responsabilidad, sin tener deseos ni capacitación para participar, lo cual les impidió en parte intervenir más decididamente en él. Para realizar su trabajo cuentan con ellas mismas, puesto que los profesores que tenían los grupos antes y sabían operar el programa ya se habían ido de la escuela y no podían solicitarles su apoyo; el resto del personal no deseaba involucrarse y se mantenía al margen.

La directora conoce el programa, sin embargo, carece de tiempo para apoyar a las docentes, quienes limitan su actuación a sus escasos recursos, quizá por eso se puede observar que la capacidad administrativa para producir resultados se remite a dejar que las cosas sucedan.

Las profesoras no trabajan de manera coordinada para afrontar las dificultades, que son principalmente derivadas de la falta de conocimiento del programa. No hay integración entre las partes responsables que permita la asimilación colectiva del mensaje de la política y el trabajo conjunto. Las acciones de las diferentes unidades implementadoras son individualizadas y reducidas a cumplir con los deberes más inmediatos que les demanda el sistema educativo. La utilización de los equipos ha sido inducida por los padres de familia, quienes tienen una participación activa en las acciones que se llevan a cabo en la organización. Este involucramiento de los padres en las actividades académicas es explicable, ya que como señala Ornelas, en el medio rural las comunidades son vigilantes de las labores de los maestros... están atentos para colaborar en las obras de la escuela pero también para presionar cuando desde su punto de vista un maestro no funciona (Ornelas1995). Aun con esta presión, la escuela subutiliza los equipos y no termina de concretar el mensaje de la política en acciones y modificaciones de la práctica cotidiana.

Cada una de las organizaciones visitadas presenta un estilo diferente de implementación (una simple, dos medianas, una compeja) y de dirección (asertivo, consensual, restrictivo y laissez faire), que de algún modo impacta en el proceso y los resultados. La hipótesis que los autores del MCIIP formulan, refiriéndose a la estructura organizacional, es que “a mayor número de unidades involucradas en el proceso, es mayor la probabilidad de retraso y modificaciones durante la implementación”. En los casos presentados, la integración tuvo mucho que ver, no así su definición jerárquica. Si las unidades no están bien integradas al proyecto organizacional –aunque estén muy cercanas unas de otras– el proceso no avanza como se esperaría. De tres organizaciones bien estructuradas sólo una presentó una conducta implementadora favorable, debido a dos factores a) la integración de sus partes en acciones y metas comunes, y b) la capacidad directiva del administrador. De hecho, este último atributo es primordial para que las estructuras se integren a los proyectos. El número de unidades involucradas no representó un factor de retraso, fueron las capacidades de los individuos para actuar en conjunto.

Aparte de las capacidades de acción colectiva, se requieren de otro tipo de habilidades y competencias que trascienden en la implementación de un programa como Enciclomedia.

Los actores pueden poseerlas o desarrollarlas, de acuerdo a las circunstancias y a su disponibilidad. El **personal** es otro de los elementos de la estructura organizacional que interviene en la implementación, y el cómo incidió en el programa que analizamos, se presenta en la siguiente sección.

4.4.2 El personal

El personal representa el segundo elemento de la capacidad ecológica y en el MCIP aborda dos atributos: a) *metas apropiadas del personal con el mensaje de la política* y b) *relación de las habilidades y compromiso del personal con el éxito de la implementación, motivaciones y competencias*. En nuestro análisis se consideran ambos y se discuten los datos de la exploración en cada una de las agencias. El objetivo es cotejar la dimensión individual (metas, habilidades) de los agentes con el concepto del programa e implementación, de acuerdo a los fundamentos de la política, para dilucidar en qué grado estos atributos facilitaron o dificultaron la puesta en marcha del programa. Para ello, es necesario aclarar lo que se entenderá por fundamentos de la política.

Los fundamentos de Enciclomedia, como uno de los ejes de la política educativa, los clasifiqué en tres grupos: a) Los que se relacionan con un proyecto institucional, b) los que se relacionan con un proyecto pedagógico y c) los que se relacionan con un proyecto instrumental (técnico). Los institucionales corresponden a los lineamientos creados por los formuladores federales contenidos en el documento base, el libro blanco y en otros textos publicados donde se inserta al programa como eje de la Nueva Escuela Mexicana. Los pedagógicos son los rasgos que establecieron los creadores del modelo pedagógico (ILCE) y los instrumentales, aquellos instituidos como objetivos del programa. La suma de estos conjuntos debería estar presentes en la política, como mensaje, aunque sea de manera condensada, para que los actores dirijan sus esfuerzos a convertirlo en acciones (concreción del mensaje).

Para la discusión se presenta primero una tabla que sintetiza los hallazgos de la agencia observada en cuanto a las metas, habilidades y competencias, compromisos y motivaciones

personales de los individuos –incluyendo al director-, para luego analizar estos rasgos y posteriormente discutir si son congruentes con los fundamentos del mensaje de la política, y la manera en que pudieron influir en el proceso y los resultados de la implementación.

Escuela Alborada

| RASGOS / PROFESOR | Habilidades y competencias | Compromisos | Motivaciones | Metas profesionales y/o laborales |
|----------------------------------|---|--|--|--|
| Director | Coordinar esfuerzos Gestionar apoyos | Con la SEP | Reconocimiento de las autoridades educativas | Destacar la escuela por su desempeño |
| Profesora 1: sexto grado | Flexibilidad con los contenidos Trabajar en equipo | Con el director y el supervisor, con los alumnos innovar | Preparar a los alumnos para que sobresalgan | Ayudar a los estudiantes Actualizarse constantemente |
| Profesora 2: sexto grado | El manejo de los objetivos y contenidos | Con los estudiantes Dedicarles más tiempo | Que los niños aprendan mejor | Estudiar Psicología |
| Profesora 3: quinto grado | Cumplir con el calendario escolar, planear las clases | Con los niños Cambiar viejas prácticas | Conocer lo nuevo | Terminar maestría, jubilarse y trabajar en bachilleres |
| Profesora 4: quinto grado | Disponibilidad para aprender | Con los estudiantes Superar la apatía | Que los niños tengan información | Terminar su especialidad, titularse y trabajar en secundaria |

TABLA 4.2 Atributos del personal de la escuela Alborada.

El director de la Alborada es una persona muy institucional, que se rige principalmente por las disposiciones de las autoridades educativas. Cuando la escuela fue asignada para la implementación, la consideró una distinción, pese a que no se le informó anticipadamente; se esforzó por convencer a las profesoras de que era una oportunidad que debían aprovechar y organizó reuniones con los padres de familia para exhortarlos a participar. Pese a que el mensaje de la política no contempló capacitar a los directores, él ha establecido un diálogo permanente con las implementadoras, lo que le permite tener un conocimiento más claro de los alcances del programa, como puede advertirse con los siguientes comentarios.

...para los niños, el tener la oportunidad de adentrarse por ejemplo en em... en una cultura y a través de este sistema poder a veces hasta em... penetrar y conducirse por... por ejemplo em... las escalinatas o los pasillos del coliseo romano, eh... es una vivencia que ya no es na'más imaginarla, sino que la tiene frente a sí.. eh... prácticamente ellos se vuelven es ese momento en que están en esos temas o en ese tema en particular, se

vuelven actores... la enseñanza tradicional en el pizarrón, se ha reducido al mínimo... ya el uso del pizarrón es em... desde luego en un porcentaje mucho menor que como anteriormente se hacía que era lo exclusivo y en atención a esto, sus contenidos temáticos y sobre todo su planeación de trabajo, que semanalmente manejan las maestras han tenido que adecuarlo a la facilidad con que este instrumento les permite. En cierta forma, también ha contribuido para reducir un tanto los tiempos de revisión, análisis y comprensión de los temas que les corresponde ver.

Este director se desempeña también como abogado litigante y los profesores de esta escuela se quejan de que tiene que salir a resolver asuntos profesionales, y les delega un cúmulo de responsabilidades, sin embargo, tiene habilidad para que los docentes realicen las tareas encomendadas sin mayores resistencias; a cambio, reconoce su participación en el éxito de los proyectos y no utiliza mecanismos de coerción para inducir a la acción. Le motiva ser reconocido por las autoridades estatales como un dirigente destacado.

En cuanto a las implementadoras, su filosofía de trabajo es la responsabilidad y el aprendizaje continuo; tienen un gran dominio de los contenidos y se apegan a las disposiciones de su jefe, aunque esto les genera una multiplicidad de compromisos que a veces las apartan de sus responsabilidades como docentes¹³⁵, sin embargo, no descuidan el aspecto formativo. A la pregunta de ¿con quién se sienten comprometidas para responder por su desempeño? Todas respondieron que con los alumnos, principalmente, a quienes deben dedicarles sus esfuerzos, a través de innovar y superar prácticas anquilosadas de enseñanza y de trabajo. Las motivaciones principales de las docentes son de orden personal, sobre todo, las que son madres que quieren sacar adelante a sus hijos y su trabajo es la forma en que lo pueden realizar, sin embargo, también les mueve el deseo de que los estudiantes tengan a su disposición fórmulas que puedan mejorar su aprendizaje y su desempeño.

La actitud de las profesoras, por aprender y mejorar las metodologías de enseñanza, va de la mano con su deseo de superación profesional. En concreto, aspiran a obtener un grado más de estudios para escalar de nivel en la estructura educativa, así tendrían más

¹³⁵ Este es un panorama bastante común en el sistema de educación básica en México, Ornelas les llama “actividades complementarias que son parte de la experiencia de ser maestro” (Ornelas;1995:139). La sobrecarga de tareas extracurriculares, que comprenden toda una gama de comisiones, obligan al docente a sacrificar ciertas actividades con los alumnos para cumplir con otras, sobre todo, en quinto y sexto año, cuando los alumnos se gradúan los profesores tienen más deberes y menos tiempo para realizarlos.

posibilidades de seguir actualizándose¹³⁶, como de apoyar a su familia y a sus alumnos que, de modo general, representan sus metas. Este bosquejo del personal de la escuela Alborada, nos da pauta para creer que este elemento de la capacidad organizacional influye en gran medida en el surgimiento de sentidos compartidos y patrones coordinados que contribuyen tanto a ir concretando el mensaje de la política en la agencia, como a la presencia de un proceso y resultados favorables.

El propósito principal, en el que confluyen los fundamentos institucionales e instrumentales del programa, es, en resumen, la *utilización de las tecnologías de información y comunicación en el aula, a fin de facilitar la práctica de los docentes y actualizar el modelo pedagógico al contexto actual para elevar la calidad de la educación*. Esa es la esencia del mensaje de la política que tiene eco en las metas del personal de esta agencia, el cual mantiene una actitud proclive al aprendizaje y a la actualización con el fin de mejorar su propio desempeño y sus capacidades laborales. El manejo de las tecnologías constituye para ellas no sólo un medio sino un fin para aumentar su propio valor profesional, como lo subraya una de las profesoras de la escuela:

...siento que es algo pues maravilloso ¿no? Poder utilizar ese recurso para dar la clase... es un programa muy bueno...Yo le he estado echando muchas ganas, porque aparte para la computación también me va a servir en mi otro trabajo independiente del programa Enciclomedia... Pues, ¿cómo va a ser un maestro que no sepa ni pasar una diapositiva o algo? Un maestro tiene que dominar ya la tecnología de punta, entonces nos están obligando ahí en el curso, en la maestría que estoy llevando, entonces por eso también le estoy echando ganas.

Con relación a las motivaciones, habilidades y compromiso del personal, se advierte su injerencia en el proceso y resultados de la implementación. Las docentes aprecian las innovaciones en la educación; tienen aptitudes para el trabajo colectivo; mantienen el compromiso con los estudiantes para que se alleguen a fuentes de información expeditas y actuales; crean ambientes propicios porque su motivación es que los alumnos tengan mejores aprendizajes, y conciben a Enciclomedia como un instrumento para lograrlo. Lo anterior responde a los fundamentos instrumentales de la política (objetivos del programa),

¹³⁶ En este sentido es conocido el hecho de que una de las problemáticas en la educación básica es la actualización del magisterio, que no es tan eficiente como se requiere para elevar la calidad en ese nivel. En secundaria y bachilleres los maestros tienen mayores ofertas e incentivos para capacitarse (Ornelas;1995)(Latapí;2004).

y en conjunto, contribuye a que se catalogue por su proceso a esta agencia como mecánico-pedagógica y proclive al aprendizaje por sus resultados.

Lo que no ha sido posible conformar son las comunidades de aprendizaje (por falta de Internet), y las redes horizontales con otras escuelas. Los principios del modelo pedagógico también se han cristalizado aunque no totalmente, porque a pesar de que las docentes manejan los recursos técnicos y virtuales, reconocen que les falta mucho por aprender, pero la escasez de tiempo, oportunidades e información, impiden que apliquen el modelo como lo proponen sus fundamentos. En síntesis, el personal en esta agencia ha contribuido de manera significativa a la implementación del programa. A continuación se presenta otro tipo de organización muy distinta a la que se analizó.

Escuela independencia

| RASGOS / PROFESOR | Habilidades y competencias | Compromiso | Motivaciones | Metas profesionales y/o laborales |
|----------------------------------|---|---|---|--|
| Director | Diálogo con padres y maestros | Con la población escolar | Mejorar las situaciones de la población escolar | Conseguir apoyos para la escuela |
| Profesora 1: sexto grado | Buena disposición para participar en los proyectos y aprender | Con los alumnos y aceptar los cambios | Aprender y que los alumnos aprendan | Jubilarse |
| Profesora 2: quinto grado | Tolerancia hacia los alumnos | Con los alumnos y cambiar las formas de enseñanza | Obtener más conocimientos | Ayudar a los alumnos con problemas |

TABLA 4.3 Atributos del personal de la escuela Independencia.

El director de esta organización vive preocupado por la serie de problemas que adolece el turno vespertino. Es una persona comprometida con su trabajo: conoce bien a la población estudiantil y al personal. Continuamente realiza gestiones para obtener aportaciones que subsanen, por lo menos, el aspecto material. Trata de mantener un diálogo permanente con los padres para que apoyen en la formación de los alumnos, aunque no siempre con resultados. Para él, operar el programa es sólo cuestión de práctica, y el profesor tiene la obligación de familiarizarse con él. Su estilo de administración es restrictivo, no considera perfiles, gustos, inclinaciones o habilidades en los docentes, lo importante es que acaten las disposiciones de cualquier manera. El cree en las posibilidades del programa, pero lo ve

como un deber más que cualquier docente está obligado a cumplir y abandonar cuando así se requiera.

Las implementadoras por su parte, no establecen metas específicas ni en lo personal ni en lo laboral. Aunque ya rebasaron el tiempo de jubilación, trabajan porque esa ha sido su vida y es una forma de aprovechar el tiempo y sentirse útiles. Una de ellas tiene el propósito de ayudar a los niños de la escuela que tienen problemas de diversa índole que les limitan su aprovechamiento, mientras que la otra desea jubilarse como prioridad. Para ellas entrar al programa fue una imposición que decidieron tomar como reto –y como una forma divertida de interactuar con los alumnos-, pero no pudieron superarlo porque les es difícil asimilar la tecnología, dado que nunca imaginaron, que tuvieran que enfrentarla, y menos cuando están por finalizar el tiempo dedicado a su profesión:

La verdad yo no sabía absolutamente nada... de enciclomedia nada, ni manejar la computadora ni nada. Por que, ¿cuándo me iba yo a imaginar que yo la iba a tener que necesitar? Sí o sea, la necesidad, porque es una “necesidad”, ¿se fijó? Porque por ejemplo yo... yo ya voy de salida ¡gracias a Dios! Entonces este... pues no me había dado por aprender la este... la computadora para nada, entonces me dijeron: “bueno pues ahora que va usted a llevar quinto año tiene usted que ir a tomar esto...”

En esta agencia, la relación de subordinación jerárquica con el director¹³⁷ determinó la participación de las agentes (quienes no opusieron resistencia, aunque no tuvieran tiempo ni ganas de involucrarse más decididamente en el modelo pedagógico, mucho menos que serían relevadas en el próximo ciclo escolar).

Las motivaciones, habilidades y compromiso del personal de esta organización también se reflejaron en el proceso (etérea) y resultados (interpersonal). Las implementadoras no concretan el mensaje de la política porque carecen de las competencias necesarias, aunque tienen buena voluntad, se preocupan por los estudiantes y creen en la necesidad de un cambio en las prácticas del maestro. Aparte del respeto por las disposiciones del director, el compromiso con sus alumnos indujo a las profesoras a participar en el proyecto, pese a la gran incertidumbre que les produjo la asignación en un principio, la cual fue atenuándose

¹³⁷ Ornelas señala que los determinantes del Estado se hacen patentes por las relaciones de subordinación jerárquica de los profesores con el director y supervisor, aunque estas relaciones no son unidireccionales, los maestros, individual o colectivamente, tienen capacidad para resistir las presiones del director; esta resistencia puede ser legítima pero también lo contrario, resistencia a cumplir cabalmente con sus labores para dedicar tiempo a otras cuestiones (Ornelas;1995:133).

con el apoyo de los estudiantes, que poseen más conocimientos que ellas para manejar el equipo. El interés de éstos es lo que motiva a las profesoras a utilizarlo y a crear un ambiente de participación y comunicación que, sin embargo, sólo se reduce al espacio del salón de clases, ya que ni el director ni los demás docentes se interesan por involucrarse.

Escuela Frontera

| RASGOS / PROFESOR | Habilidades y competencias | Compromiso | Motivaciones | Metas profesionales y/o laborales |
|---|--|-------------------------------------|------------------------------|--|
| Director | Actitud para el consenso | Con su propio trabajo | Mantener la escuela operando | Cumplir con su deber |
| Profesora de quinto y: sexto grado | Disponibilidad para el aprendizaje y la innovación | Con el supervisor Dar resultados | Ética | Prepararse para terminar su maestría |

TABLA 4.4 Atributos del personal de la escuela Frontera.

El caso de esta agencia es especial. Es aquí donde se marca más la influencia del personal (refiriéndonos sólo a la docente implementadora), ya que no se advierte participación de nadie más en la implementación. El director es un líder consensual porque no impone precisamente las tareas y responsabilidades, se guía por los acuerdos que toman entre todo el personal y al parecer confía en la buena disposición de cada uno, por lo que no supervisa la buena operación del programa. Su doble papel seguramente le impide concentrarse en adquirir competencias para relevar a la profesora; está muy preocupado porque cada ciclo escolar la matrícula decrece y piensa que la escuela puede ir perdiendo concesiones e incluso desaparecer. El tiene al programa en un buen concepto, sin embargo, cree que pronto puede quedar obsoleto por el avance vertiginoso de la tecnología. Ignora al parecer los fundamentos de la política, y al parecer también los deseos de su subordinada de dejar el programa, porque está convencido de que ella desea continuar impartiendo en esos mismos grados, lo cual no es así.

La meta de la implementadora se constriñe a la preparación y al aprendizaje. Gracias a su disposición, la agencia es optimizadora en cuanto a su proceso, pero limitada por sus resultados. Le gusta adoptar las innovaciones y se esmera en aprender para poder aplicar las estrategias de manera que sean provechosas para los estudiantes. Debido a la facilidad que

tiene para practicar en el equipo adquirió las competencias que le han permitido aplicar los fundamentos instrumentales y pedagógicos, a veces con conocimiento, y otras por intuición. Lo que lamenta es que el propósito federalista del programa, de adaptar los contenidos al contexto, no haya sido posible y dificulte la comprensión de los contenidos por parte de los niños de la comunidad, lo cual es un impedimento para conseguir la equidad, puesto que los estudiantes en esos entornos siempre estarán en desventaja con respecto a los de zonas urbanas.

Dentro del espacio áulico, la profesora ha logrado establecer un ambiente de confianza e interactividad y sensibiliza a los niños respecto a la importancia del uso de estos recursos. Lo que no puede conseguir es la participación de actores distintos a ellos, usuarios del programa. Lo que motiva a la docente a seguir en el proyecto –a pesar de su deseo de retomar otros grados y que sus colegas aprendan impartiendo quinto y sexto- es su ética profesional, y la autonomía de la que goza, que le dictan continuar, ya que posee los conocimientos necesarios para aprovechar el recurso, por lo que sigue preparándose sin oponer una resistencia verdaderamente fuerte a su continuada asignación. En este sentido, considero pertinente aludir a Ornelas quien señala que a pesar del escaso nivel de decisión y falta de espacios institucionales para poner en práctica sus iniciativas, el maestro posee un enorme grado de autonomía al momento de cerrar el salón de clases (Ornelas 1995:133), lo cual es aprovechado por la implementadora para favorecer el proceso y los resultados.

Escuela Progreso

| RASGOS / PROFESOR | Habilidades y competencias | Compromiso | Motivaciones | Metas profesionales y/o laborales |
|----------------------------------|---|--|---|--|
| Director | Actitud para el consenso | Cumplir con las autoridades | Mejoramiento personal | Dejar la dirección |
| Profesora 1: sexto grado | Actitud para la investigación; dominio de las matemáticas | Con los alumnos Ser más rígida para lograr el orden | La obtención de su plaza. Capacitación | Terminar la universidad para basificar sus horas en primaria (pues es profesora de preescolar) |
| Profesora 2: quinto grado | Buena relación con los padres de familia | Con los alumnos Mejorar la planeación de las clases | Reconocimiento de su trabajo | Ser directora |

TABLA 4.5 Atributos del personal de la escuela Progreso

En esta última agencia tipificada por su proceso y resultados como subutilizadora y social, la directora tiene una buena disposición para trabajar, pero su doble papel (también como docente) le impide involucrarse más en las actividades del personal, de hecho, ya no le interesaba seguir asumiendo la administración de la escuela por la carga de trabajo sin remuneración, sólo estaba esperando que nombraran a alguien más que la sustituyera. En estas condiciones es fácil deducir que lo que menos le interesaba era observar el desempeño de las docentes en el programa, y de hecho admitía que no había constatado cómo marchaban a ese respecto; esperaba conseguir mejores oportunidades de trabajo que sí la retribuyeran de alguna manera. Cabe suponer que no había un liderazgo en esta organización que condujera eficazmente cualquier proyecto, la dirección por comisión es una condición que poco propicia el proceso y resultados de la implementación.

Las implementadoras estaban demasiado preocupadas por su situación personal y laboral; sus metas eran muy ajenas a la formación y actualización profesional. Una había estudiado para educadora y debía realizar una nivelación pedagógica con el fin de obtener la plaza en primaria; le molestaba no acceder a la carrera magisterial por este hecho y pensaba que no tenía que esforzarse más de lo normal. La otra, recién egresada de una especialidad en administración educativa, deseaba asumir la dirección de la escuela para poner en práctica sus conocimientos. Ese mismo era el sentido de sus motivaciones: conseguir un mejor nivel en el menor tiempo posible. Por una parte, el escaso lapso de incorporación al programa y por otra los problemas personales y laborales impedían que el programa recibiera toda la atención que requería, por lo que el equipo era subutilizado. Muchas pautas de las profesoras las dictaban sus relaciones con los padres de familia, sobre todo, quienes son los que verdaderamente supervisan sus acciones.

En las escuelas rurales, señala Ornelas, las presiones de la dirección no son fuerte o plenamente tangibles, la mayoría de las líneas de mando son difusas (Ornelas 1995:133). En esta agencia parecía que no existía una guía que coordinara los esfuerzos del conjunto, las implementadoras obedecieron a la directora, pero más por conveniencias que por convicción, ya que se sentían inconformes y a disgusto, lo cual, puede fácilmente observarse en el proceso y resultados, que fueron los menos favorables de las cuatro

agencias observadas. Por último, abordaremos el elemento de la capacidad organizacional que parece tener menos injerencia en la implementación y que se presenta de manera más o menos homogénea en las agencias: el financiamiento.

4.4.3 Los recursos financieros

El tercero, y último de los elementos analizados de la capacidad organizacional, es el de los recursos financieros que pueden entenderse como *los recursos que posee la organización, para dinamizar el proceso de implementación*. Los recursos pueden tener diversas procedencias: ser provistos por las instancias federales, por el presupuesto del estado implementador o provenir de fuentes locales. En programas complejo o innovadores, señalan Goggin et al, pueden aceptarse contribuciones del sector privado quien se verá beneficiado de alguna manera por la implementación de la política y motivado para colaborar (Goggin et al 1990:131). Los autores de MCIIP presentan evidencia respecto a la relación entre la cantidad de recursos destinados per cápita y el éxito en el impacto y resultados de una política. En esta sección, se describe de manera general la participación que las diferentes instancias, personas o figuras, tienen en la implementación de Enciclomedia, en cuanto a la aportación de recursos económicos o materiales.

En el caso de Enciclomedia, los recursos fueron provistos casi en su totalidad por la federación, quien se encargó de comprar, distribuir e instalar los equipos en las escuelas. Los directores concuerdan en que la participación federal fue de 80 a 90%, mientras que las entidades federativas aportaron otra parte, sobre todo en la capacitación de personal docente, mientras que los padres de familia contribuyeron solamente con la ambientación de las aulas para proteger los equipos. Los directores señalan que, el equipo, íntegramente fue otorgado por la SEP a la institución y las condiciones que tuvieron que cumplirse para que fuera instalado fueron: que se observaran las especificaciones eléctricas contenidas en el manual para prevenir daños en el hardware; que las aulas tuvieran aire acondicionado para preservar el equipo del intenso calor; y que fueran colocadas protecciones en puertas y ventanas para evitar el robo de los aparatos. La primera se cumplió de facto, pero en las

restantes se tuvo que pedir ayuda a las sociedades de padres de familia, con el fin de que se recolectaran recursos.

El Gobierno del Estado participa ofreciendo la capacitación a los profesores responsables de la implementación y poniendo a las órdenes de las escuelas la CITETAB para la resolución de los problemas técnicos.¹³⁸ De los gobiernos municipales –por lo menos en la primera etapa– no se requirió de su participación. Después, los directores gestionaron apoyos para completar el acondicionamiento de las aulas o comprar insumos, pero no se obtuvo respuestas positivas, salvo en el caso de la escuela Frontera, donde CITETAB realizó gestiones y el municipio solventó la instalación eléctrica especial para que el equipo pudiera operar sin problemas.

En esta primera etapa del programa, el recurso financiero no representó gran problema, porque se establecieron convenios con diversas empresas para que se brindara soporte técnico a las organizaciones (Modelo Multianual de Servicios, Mesa de Servicios)¹³⁹. Sin embargo, a dos años de comenzar con el programa, el gobierno estatal comenzó a enfrentar problemas serios, como el pago de las tarifas por el consumo de energía eléctrica, ya que se duplicó por el uso no sólo de los equipos, sino de los aires acondicionados que se tuvieron que instalar en las aulas. Esto preocupaba a los directores porque pensaban que, por esta situación, las asignaciones presupuestales a las escuelas podrían disminuir ante la dificultad de la entidad de pagar los gastos, por lo que consideraron que se tendrían que desarrollar estrategias para compartir la responsabilidad con el estado en el acopio de recursos.¹⁴⁰

¹³⁸ Al principio eran los gobiernos estatales los encargados de atender el aspecto técnico de Enciclomedia y resolver los problemas derivados de su utilización, pero tiempo después, el Gobierno Federal realizó convenios con los proveedores de los equipos para que fueran ellos los encargados de aplicar las soluciones. V. Capítulo 1.

¹³⁹ Como se mencionó en el capítulo uno, el gobierno federal dio por terminados los contratos con las empresas que proveerían de los insumos para el programa, aunque la Secretaría de Educación Pública aseguró que por lo menos hasta el 2010 se seguiría dando soporte por esta vía a las escuelas.

¹⁴⁰ En la evaluación que realizaron Holand y Honnan al programa, sugirieron que se debía ampliar el financiamiento para la implementación de Enciclomedia con el fin de “apoyar la ejecución, ampliación y evaluación” (p. 198), esto a través de un plan financiero multianual donde se especifiquen detalladamente las fuentes de apoyo financiero y donde participen los niveles federal, estatal, y local.

En realidad, el impacto de los recursos financieros no fue perceptible como elemento que pudiera provocar variaciones en el proceso y resultados de las agencias, porque se dotó a todas de lo necesario, así que no existieron puntos de comparación (entre las que sí tenían y las que no, por ejemplo). Sin embargo, tampoco se evidenció la influencia decisiva de los recursos financieros en este programa, tal como pasara con los demás elementos de la capacidad organizacional. Seguramente, el financiamiento es una parte importante para la implementación de una política pero, indudablemente, no es un seguro para el logro de objetivos y metas. Aspectos menos tangibles pueden determinar la diferencia entre éxito y fracaso de un programa. A continuación, se discute la influencia de la capacidad organizacional en las variaciones de las agencias.

4.4.4 ¿Qué tanto influye la capacidad organizacional en el estilo de implementación de las agencias implementadoras –las escuelas- y sus resultados?

La capacidad organizacional es una variable que indiscutiblemente influye en la implementación de un programa de manera determinante, aunque esta influencia puede ser positiva o negativa. A este tenor, la premisa que introducen los autores del MCIIP de que “se mejora la capacidad cuando los individuos que realizan el trabajo son suficientemente numerosos, calificados y favorablemente dispuestos para llamar a la acción” (Goggin et al 1990:120) se cumple. Sobre todo habría que subrayar la calificación y la disposición de los sujetos, pero también la motivación individual y la cooperación personal, que a decir de Elmore, son dos rasgos que inciden y que son influidos en el proceso de implementación (Elmore 1978:223) y en el que, en este caso, juegan un papel determinante en los resultados diferenciados de las agencias.

Aun cuando sean distintas, las organizaciones debían presentar resultados similares porque se trata del mismo programa y del mismo procedimiento para su implantación dentro de un mismo sistema y región, sin embargo, las respuestas tan diversificadas llevan a concluir que hay variables que, de una u otra manera, inciden en la aparición de condiciones tan irregulares o desiguales. En cuanto a la capacidad organizacional, se construyó un cuadro comparativo para ilustrar la relación de ésta con cada una de las categorías estudiadas. Los

números entre paréntesis corresponden a una escala de gradación de la influencia de las variables, donde significan (1) débil (2) moderada (3) muy fuerte:

| CATEGORÍAS /VARIABLES | ESTRUCTURA | PERSONAL | RECURSOS FINANCIEROS |
|---|---|---|---|
| ESCUELA ALBORADA | | | |
| Proceso: Mecánico – pedagógica | El número de participantes no complica el proceso. asertividad administrativa que lo legitima | Metas comunes, mejoramiento de habilidades | Poca injerencia de los recursos financieros |
| Resultados: Proclive al aprendizaje | corresponsabilidad entre las partes | Disposición para el aprendizaje que ayuda en el logro de metas | Poca injerencia de los recursos financieros |
| Grado de influencia de la variable (GIV) | GI: 2 | GI:3 | GI: 1 |
| ESCUELA INDEPENDENCIA | | | |
| Proceso: Etérea | El bajo número de participantes no hace más sencillo el proceso | Escasas habilidades y competencias que retrasan el proceso | Poca injerencia de los recursos financieros |
| Resultados: Interpersonal | Falta de cooperación, trabajo individualizado; bajo involucramiento del personal | Falta de congruencia entre los fundamentos de la política y metas del personal | Poca injerencia de los recursos financieros |
| GIV | GI: 1 | GI: 2 | GI: 1 |
| ESCUELA FRONTERA | | | |
| Proceso: Optimizadora | Baja definición jerárquica, una sola responsable | Disposición de la agente para actuar con ética y buscar el aprovechamiento del recurso | Poca injerencia de los recursos financieros |
| Resultados: Limitada | Escaso involucramiento de otros actores | Congruencia con el modelo por la iniciativa e involucramiento de la implementadora | Poca injerencia de los recursos financieros |
| GIV | GI: 1 | GI: 3 | GI: 1 |
| ESCUELA PROGRESO | | | |
| Proceso:Subutilizadora | Falta de supervisión y acompañamiento administrativo que conduce a la indiferencia | Escasas habilidades y competencia, desinterés por el programa que retrasan el proceso | Poca injerencia de los recursos financieros |
| Resultados: Social | Inclusión en la toma de decisiones de actores ajenos a la estructura organizacional que dictan acciones | Metas del personal muy enfocadas al mejoramiento personal, prevalencia del modelo tradicional | Poca injerencia de los recursos financieros |
| GIV | GI: 1 | GI: 1 | GI: 1 |

Tabla 4.6 Síntesis de los atributos del personal en las agencias

No es casual que la escuela con una estructura bien definida jerárquicamente, con una administración preocupada por el desempeño del personal, y que su constante sea el aprendizaje, experimente lo que se consideraría como un proceso y resultados favorecedores para la política. La experiencia de las implementadoras y su buena disposición, efectivamente, mejoraron la capacidad organizacional de esta agencia, y esto se reflejó en el proceso y los resultados. También en la escuela indígena, donde la responsabilidad recae en una sola persona, la habilidad y entrega de ésta es la que saca adelante el programa. Lo contrario sucedió en las organizaciones donde la estructura es difusa (prerrogativas y poderes) y el perfil del personal no termina de ser compatible con las aspiraciones del proyecto. En ellas existe el desinterés, la sumisión de los objetivos de la implementación (de otros intereses y metas de otra índole), la incapacidad para conducir el programa, ya sea por desconocimiento o por falta de compromiso. Por ende, proceso deficiente y resultados que poco contribuirán a que la política tenga el impacto que esperarían sus formuladores.

Los logros que pueden alcanzarse con el mensaje de la política, tal como lo señala la definición de la capacidad organizacional, tienen relación con esa habilidad para instituir una estructura y coordinar los esfuerzos de la gente adecuada para los fines de un proyecto, por lo menos en este caso. Es un eje fundamental que sirve a la concreción del mensaje. A continuación, se discute la influencia de la segunda variable interviniente en nuestro diseño de investigación, representada por la capacidad ecológica de las agencias locales.

4.5 La capacidad ecológica

La CE se refiere al ambiente contextual que actúa como estímulo o restricción en la libertad de acción del gobierno de un estado. Es un conjunto de condiciones que ajusta los límites (o provee oportunidades) en los cuales ese estado puede moverse (o no) (Goggin et al 1990:136). Es definida por tres dimensiones: la capacidad *económica*, *capacidad política* y *capacidad situacional*¹⁴¹. La premisa básica es que “los individuos en el subsistema de

¹⁴¹ La *capacidad económica* se pondera a través de los indicadores económicos que hablan de la solvencia de un estado; la *capacidad política* se mide por el partidismo y la opinión pública, así como la apertura e

implementación cuentan con limitaciones impuestas por el contexto social, económico y político del estado” (Ídem:138). El presente estudio se circunscribe al contexto local (municipal) que incide en la capacidad ecológica de las agencias observadas, y que puede “ajustar los límites” –en los cuales las agencias pueden implementar- actuando como estímulo o restricción en el proceso.

De acuerdo a la exploración de este caso de estudio, se analiza sólo la capacidad económica, ya que Enciclomedia es un programa que constituye un mandato federal, y a pesar de que promueve el federalismo, en realidad deja poco margen para que los agentes estatales o locales tomen decisiones o se establezca un debate político entre las fuerzas locales. El verdadero debate se da en el ámbito nacional y los estados sólo acatan las disposiciones que resulten. Poco importa el partido político que gobierne en los municipios, no se advierte que haya injerencia partidaria en los procesos de las agencias; tampoco el sindicato influye de ningún modo en la implementación, se mantiene al margen, salvo algunas declaraciones en el espacio público nacional (Cap.1). Y con relación a la capacidad situacional, tampoco se pretende estudiar el problema más allá del contexto organizativo, puesto que ni los medios de comunicación ni la opinión pública local son materia de análisis, ya que en ese ámbito no impactan significativamente al programa.

4.5.1 La capacidad económica

La premisa básica de la capacidad económica es que “entidades gubernamentales con mayor cantidad de recursos financieros tiende a implementar programas más rápido y con menos modificaciones” (Sabatier y Mazmanian 1980; Van Meter y Van Horn 1975). Los autores del MCIIP aluden a una serie de estudios que demuestran que el monto de los recursos económicos de un estado es un determinante importante del impacto de una política, y que se esperaría que la capacidad económica de los estados afecte fuertemente la implementación, de modo que aquéllos, con un gran presupuesto, implementarán los programas más rápido y con menos modificaciones que aquéllos con menos recursos. En

innovación del estado; la *situacional* por el rol de los medios de comunicación y la atención que le prestan al problema y el grado de severidad de ese problema (que pretende resolver la política).

nuestro caso, la capacidad ecológica aludirá al ambiente o contexto municipal que rodea a las agencias y que incide en el proceso que éstas llevan a efecto.

La pregunta que se intenta responder en este análisis es: *¿De qué forma influye la capacidad ecológica de las escuelas en el proceso de implementación y sus resultados?* Para medir la capacidad económica –tal como señalan los autores del modelo– se construyen los índices económicos con datos obtenidos en diversas bases públicas oficiales y que incluye información socioeconómica que refleja la solvencia del municipio en el que se ubican las agencias, lo que impacta en el desarrollo de las tareas que conducen a poner en marcha el mensaje de la política.¹⁴²

CÁRDENAS



Este municipio ocupa el 5º lugar en la escala de extensión territorial en el Estado¹⁴³. En él se ubican 25 centros de desarrollo regional en los que se realizan la mayoría de las actividades económicas y sociales. Cuenta con árboles maderables que se utilizan para la elaboración de

muebles, así como yacimientos de petróleo. Actualmente hay 169 pozos petroleros en explotación en 13 campos. De acuerdo al Cuaderno Estadístico Municipal edición 1998 del INEGI, la superficie agrícola era de 25%, la pecuaria 54%; la forestal de 6%; y el 15% para áreas urbanas, cuerpos de agua y áreas improductivas. Las actividades económicas de sus pobladores son la agricultura, ganadería, pesca, comercio, servicio y algunas industrias. Destaca la Industrializadora de Cacao. Los ingenios azucareros “Benito Juárez” y “Santa Rosalía”, así como la planta beneficiadora de arroz del Plan Chontalpa y la industria petrolera que en Cárdenas registra 61 corredores y hay cuatro instalaciones petroleras.¹⁴⁴ Con base en información del INEGI para el año 2000, el municipio de Cárdenas contaba

¹⁴² Es importante destacar que para determinar la variable de esta dimensión, se tomó como referencia la variable económica desarrollada en el trabajo realizado por Guadalupe Pérez Martínez, quien utiliza el MCIIP para el estudio del PEC.

¹⁴³ Posee el 2º lugar en importancia en el Estado, después de la capital, y al igual que ésta tiene los mismos problemas: crecimiento anárquico, exclusión de algunos sectores de su población, contaminación, encharcamiento de calles y avenidas, inseguridad, deterioro urbano y marginación en el 57.8% de sus ciudades con menos de 5 mil habitantes. (PMD 2004 -2006).

¹⁴⁴ Enciclopedia de los Municipios, disponible en línea. (Agosto 17 de 2006.)

con una población de 217 mil 261 habitantes y, con un grado de marginación¹⁴⁵ en ese mismo año de -0.50620 .¹⁴⁶ clasificado como Medio.

Cárdenas es un municipio solvente, el segundo en importancia pese a que su extensión territorial no es muy grande, las actividades transformadora y petrolera, principalmente, lo han fortalecido. El lugar donde se ubica la escuela que se visitó se encuentra a 44.5 kilómetros de la cabecera municipal. Sus principales actividades son la ganadería, pesca, industria, la extracción de petróleo y gas. La población aproximadamente es de 4,961 habitantes. Aquí se ubica un ingenio azucarero y está cercana una instalación petrolera. Sus habitantes poseen un nivel económico medio, debido a las fuentes de empleo que provee el petróleo y la industria principalmente, y de las cuales se derivan actividades terciarias.

Dentro de la organización educativa rural visitada, la *capacidad económica* del municipio cobra importancia en cuanto a que los padres de familia, como tienen empleo e ingresos, participaron activamente en el acondicionamiento de las aulas, lo que coadyuvó a que se iniciara la operación del programa en mejores condiciones. Por otro lado, las posibilidades económicas de los pobladores propician que los niños tengan acceso a computadoras fuera del ámbito educativo, lo que promueve su utilización, de ahí la demanda e insistencia de los padres a las profesoras implementadoras, para que se utilizara el programa en el aula. Lo anterior seguramente puede contribuir a alcanzar algunos objetivos de la política, como es el de *disminuir la brecha tecnológica del país de manera significativa propiciando la atenuación del rezago tecnológico en las zonas rurales y sub urbanas*, como es el caso. La sociedad de padres de familia contribuye de manera decidida con la organización; no parece rebasada por los problemas socioeconómicos; están al pendiente de las actividades y necesidades de la escuela y se organizan. Esta figura representó una presión para las profesoras en el programa, aunque los resultados no sean del todo favorables, debido a

¹⁴⁵ El grado de marginación en los municipios y localidades, el Consejo Nacional de la Población lo mide a través de tres dimensiones: educación, vivienda e ingresos monetarios, cuyas formas de exclusión son calculadas por medio de indicadores que ponderan la intensidad de dicha exclusión, los cuales son sintetizados en índices. Según Cortés en su versión más abstracta, el concepto de marginación pretende dar cuenta del acceso diferencial de la población al disfrute de los beneficios del desarrollo. La medición se concentra en la carencia de la población de las localidades en el acceso a los bienes y servicios básicos. (Cortés; 2002:11)

¹⁴⁶ Esta información está contenida en el documento publicado por el CONAPO, Índices de Marginación, 2002. Aunque en el Plan de Desarrollo 2004 – 2006 de la presente administración se da una cifra distinta de grado de marginación de -0.12045 que sobrepasa en mucho a la oficial proporcionada por CONAPO.

diversas causas que ya se comentaron. Pero, a pesar de todo, por lo menos, se imbuye en el estudiante el deseo de acercarse y utilizar la tecnología en su beneficio.

CENTLA



Ocupa el 4º lugar en la escala de extensión municipal, su cabecera municipal es la ciudad de Frontera. En él se ubican 8 centros de desarrollo regional en los que se realiza la mayoría de las actividades económicas y sociales. De acuerdo al Cuaderno Estadístico Municipal, edición 1998 del INEGI, la superficie agrícola era de 3%; la pecuaria de 25%; la forestal de 2%; y la restante, de 70%, estaba destinada para áreas urbanas, cuerpos de agua y áreas improductivas. Cuenta con una gran población indígena que habla la lengua chontal. Sus actividades económicas son la agricultura, pesca, ganadería, comercio, turismo, servicios y en menor medida la industria peletera. De acuerdo a los resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 del INEGI, el municipio cuenta con 88,181 habitantes¹⁴⁷. Con base al Sistema Nacional de Información Municipal, presenta el grado de marginación de 0.06513 y un índice de marginación Alto.¹⁴⁸

A pesar de que el municipio tiene una extensión geográfica mayor que la de Cárdenas y Centro, el número de habitantes es menor, ya que sus pobladores se encuentran dispersos en comunidades pequeñas en toda la extensión municipal. Las actividades productivas de los pobladores de Centla son muy limitadas, la industria es más artesanal. Sólo el 30% de su superficie está destinada al desarrollo de actividades productivas, de ahí que el índice de marginación sea alto, aún cuando presenta menos rezago educativo que Cárdenas y su promedio de grado escolar en la población es mayor (6.59 vs. 6.54). La escuela visitada se ubica en una ranhería que cuenta aproximadamente con 500 habitantes y está a tres kilómetros de Villa Vicente Guerrero –a la cual pertenece-, ubicada ésta última a 33

¹⁴⁷ Enciclopedia de los Municipios, disponible en línea. (Agosto 21 de 2006.)

¹⁴⁸ Índices de Marginación, 2002, CONAPO, disponible en línea. (22 de agosto de 2006.)

kilómetros de la cabecera municipal. Las principales actividades de los lugareños son la ganadería, la agricultura, la fruticultura y la pesca.

El escaso desarrollo productivo provoca que las personas, que habitan en zonas rurales, no tengan acceso a los servicios públicos ni a empleos formales y sólo tengan empleos informales de bajos ingresos, lo cual trae como consecuencia la migración hacia zonas urbanizadas como el centro del Estado o Campeche, provocando problemas sociales como la desintegración familiar.¹⁴⁹ En la organización educativa visitada, los padres de familia no poseen la solvencia suficiente para participar de una manera decidida con la escuela. La única aula para quinto y sexto que tenía que adaptarse para implementar el programa, todavía no se encuentra en óptimas condiciones para ser utilizada, puesto que le faltan las cortinas y el aire acondicionado, lo cual impide que se aproveche al máximo el recurso y se exponga el equipo a los robos. La escuela tiene una población de 74 niños y la Sociedad de Padres de familia es una figura apenas representativa.

El plantel que aloja esta escuela está ubicado en un terreno grande y la infraestructura es también de gran tamaño porque cuando se fundó albergaba nueve grupos. Debido a la cantidad de problemas socioeconómicos, la población de la ranhería se redujo, las familias quedan incompletas y cada vez es menos el número de alumnos que demandan preparación escolar. En este caso, *impulsar el federalismo mediante mecanismos descentralizados de gestión institucional y de participación social en la educación* como pretende el programa Enciclomedia en sus bases, es una tarea complicada. Ni los profesores parecen interesados en activar mecanismos de gestión institucional ni los padres en participar al mejoramiento de las condiciones del lugar. Por eso a pesar de ser optimizadora en el aspecto instrumental, es limitada en la gestión social. La urgencia por resolver las necesidades básicas, en una comunidad marginal¹⁵⁰, parecen rebasar todo intento de democratizar la educación a través de la tecnología. Con todo esto, el proceso y resultados son positivos, debido a la pericia de

¹⁴⁹ Datos obtenidos en la entrevista con el Director de la Escuela.

¹⁵⁰ Cortés hace una diferenciación entre marginación, marginalidad y pobreza, y alude a las dimensiones que Desal distinguió de la marginalidad, dos de las cuales pueden encajar en este caso específico de la comunidad indígena donde se ubica la organización educativa visitada: la dimensión económica y la política. La primera se refiere a los individuos que se pueden considerar marginales o proletarios porque tienen ingresos de subsistencia y empleos inestables; la segunda se refiere a las personas que no participan, no cuentan con organizaciones políticas que los representen ni toman parte de las tareas y responsabilidades que deben emprenderse para la resolución de los problemas sociales, incluidos los propios.

la implementadora, quien ha tenido que ejecutar sola el trabajo, pero le ha valido que algunos niños cuyos padres tienen recursos, estudien computación en la villa.

CENTRO



La extensión territorial del municipio corresponde al 6.9% respecto del total del estado, ocupando el 7º lugar en la escala de extensión municipal. Su cabecera municipal es la ciudad de Villahermosa. De acuerdo al Cuaderno de Estudios Municipales, edición 1998 del INEGI, la superficie agrícola ocupaba el 4%, la pecuaria el 67%, la forestal el 2% y el 27% restante correspondía para áreas urbanas, cuerpos de agua y áreas improductivas. El municipio cuenta con poblaciones indígenas que hablan diversas lenguas: chol, zapoteco, maya, náhuatl, tzeqzal, tzetzal; el resto lo componen otros grupos. De acuerdo a los resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 del INEGI, el municipio tiene 519,873 habitantes, lo que representa el 27.52% de la población total del estado.

Sus actividades productivas son: ganadería, agricultura, pesca artesanal, turismo, comercio; la ciudad concentra la mayor parte de los establecimientos identificados como industriales en el Estado. La empresa familiar representa casi 90% de los establecimientos que se especializan en la transformación y procesamiento de alimentos y materias primas agropecuarias: la pequeña empresa con 5.4%, la mediana 4% y la gran empresa con 0.5% del total instalada en la zona industrial de Villahermosa.¹⁵¹ Con base al Sistema Nacional de Información Municipal, el municipio presenta grado de marginación de -1.47823 y un índice de marginación calificado como Muy Bajo; de hecho es el único municipio en la entidad que tiene este índice, todos los demás presentan una condición de marginación Media y Alta.

El auge petrolero dio a la cabecera municipal, Villahermosa, la posibilidad de desarrollo económico que le llevó a convertirse en una ciudad cosmopolita, donde conviven lo

¹⁵¹ Enciclopedia de los Municipios, disponible en línea. (Agosto 21 de 2006.)

moderno y lo antiguo, diversidad de etnias con población de otros países que labora en las transnacionales. Por lo mismo, las exigencias de un nivel educativo en las empresas tanto públicas y privadas provocan que la población, que reside en el lugar, tenga cierto nivel de estudios. También por ser la capital del Estado los servicios públicos son accesibles en el territorio municipal y la oferta diversa de empleo, y por tanto de ingresos, colocan a la población en un índice Muy Bajo de marginación. El plantel donde se encuentran las dos escuelas visitadas, una matutina y la otra vespertina, se ubica en una colonia popular, la Primero de Mayo, y los lugareños se dedican principalmente al comercio, servicios y actividades de economía informal. Los problemas socioeconómicos también forman parte de la historia de estas escuelas, sobre todo los bajos ingresos, la desintegración familiar, violencia, abusos a menores y hacinamiento familiar.¹⁵²

Pese a que las profesoras se quejan de que la participación de los padres no es todo lo entusiasta que ellas desearían, se puede advertir que la *capacidad económica* del municipio les beneficia en cierto modo, ya que los padres poseen ingresos permanentes, aunque sea dentro de la economía informal, lo cual permite que se organicen para ofrecer mejoras a los alumnos. En el turno matutino, por ejemplo, existe el programa de desayunos escolares y las Sociedades de Padres, de ambos turnos, se preocuparon por acondicionar al 80% las cuatro aulas que se requerían para que el programa se llevara a cabo. En esta escuela, los niños poseen conocimientos sobre computación, ya sea por que tienen equipos en su casa o por que asisten a cursos especiales, puesto que en la ciudad es muy accesible el recurso. Esto les facilita la tarea a las profesoras, ya que el dominio de los niños respecto al hardware y software es aprovechado por las docentes, quienes aceptan el apoyo de sus alumnos cuando se les presenta alguna dificultad.

Si bien la capacidad económica del municipio es importante y contribuye a facilitar el proceso y obtener mejores resultados en una agencia, tampoco es determinante, si no se cuenta con el personal capacitado. La diferencia es palpable en este plantel, compartido por dos escuelas con procesos y resultados diferentes, que a pesar de que el contexto es el mismo, la capacidad ecológica de una y de otra son diferentes. La del turno vespertino está rebasada por una serie de problemas que impiden que la implementación se asemeje a la del

¹⁵² Información obtenida en las entrevistas a las profesoras.

matutino. La escuela tiene la ventaja de que las aulas fueron completamente ambientadas, ya que se dividieron los gastos entre las dos organizaciones para acondicionar los salones que comparten; sin embargo, el director tiene dificultad para dotar de insumos a las agentes para que se optimice el programa, y se encuentra ocupado en obtener recursos para solucionar otras situaciones, que al parecer impiden que atienda la implementación con más cuidado. A continuación se discute de manera general el impacto de la capacidad ecológica entre la agencias.

4.5.2 ¿De qué forma influye la capacidad ecológica de las escuelas en su proceso de implementación y sus resultados?

En resumen, puede advertirse cómo la capacidad ecológica sí influye en buena parte en el proceso y resultados de implementación de una política pero no ser determinante. El proceso de implementación de las dos agencias, ubicadas en el municipio que posee las mayores ventajas económicas –por ser la capital del estado–, se ha desarrollado sin demasiadas dificultades técnicas o materiales, pues cuentan con más facilidades para solucionar las contingencias. Sin embargo, no se puede decir que se presenten semejanzas ni en el proceso ni en los resultados. En la escuela del turno matutino, se advierten patrones coordinados entre las unidades implementadoras, trabajo en equipo, mayor conocimiento de los recursos del programa, mayor compromiso con el proyecto, mejor disposición por aprender y una administración informada y entusiasta. En el turno vespertino, el programa parece desarrollarse de un modo mucho más lento, debido a la falta de familiaridad de las agentes con el equipo.

La situación de las otras dos agencias es la que nos hace pensar que la capacidad económica es un factor de apoyo indiscutible, pero no decide el proceso. Centla se encuentra en una posición ostensiblemente desventajosa respecto a los demás municipios. Es el municipio más pequeño de los tres, y con mucho menor actividad económica; los padres de familia no han tenido los recursos para acondicionar el aula y esto dificulta la proyección de los contenidos, y no contribuye a crear el ambiente propicio para soportar las condiciones climáticas dentro del salón de clases; su grado de marginación impide la participación de grupos de apoyo a la escuela. En Centla, existen menos recursos económicos para que la

población, objetivo de la política, responda a los requerimientos de participación social, y menos capital político para que se activen los mecanismos de gestión institucional. Pese a lo anterior, se puede observar que la agente implementadora está mucho más involucrada que las agentes de la escuela rural ubicada en Cárdenas.

El municipio donde se encuentra la escuela rural y la capacidad económica de los pobladores permite que colaboren con las organizaciones educativas. En esta escuela, los padres de familia ayudaron en el acondicionamiento de las aulas y se mostraron preocupados por la implementación del programa, sin embargo, las agentes asignadas a él no poseían ni el conocimiento ni el compromiso ni el entusiasmo para conducir un proceso de implementación de un programa como Enciclomedia. Poseían las condiciones ambientales propicias para operarlo, sin embargo, los padres tuvieron que intervenir para que una de las agentes se decidiera a utilizar el programa.

La capacidad ecológica del municipio de Centro es una muestra del impacto que tiene ésta, en la implementación de una política. La respuesta al proceso y resultados de Enciclomedia parece estar relacionada con el contexto económico y es una importante ventaja que los directores se puedan dedicar a la resolución de los problemas que surjan en torno a este programa para apoyar mejor a los agentes, puesto que la cercanía de las instancias oficiales les facilita su gestión. Además, los padres de las escuelas ubicadas en este municipio y el de Cárdenas, que tiene un índice de marginación Medio, muestran mejor disponibilidad de realizar aportaciones para coadyuvar al mejoramiento de las condiciones, para el desarrollo educativo de sus hijos, aunque haya otros factores que obstaculicen o retrasen el programa.

Como es posible advertir, a pesar de que se diseña un esquema para poner en marcha la implementación del programa en las entidades, existen factores tanto intrínsecos como extrínsecos de las organizaciones escolares, que determinan el proceso y los resultados de estas en la instrumentación de las políticas; los elementos organizacionales están relacionados con los señalados por el modelo de mejoramiento de la eficacia escolar¹⁵³ en

¹⁵³ El modelo de eficacia escolar o mejoramiento escolar es una línea nueva de indagación y práctica llamada a incrementar la calidad de la educación mediante la mejora de los centros docentes. Sus elementos se refieren al liderazgo, a las metas compartidas, al compromiso, la planificación, el clima organizacional y el aprendizaje organizacional, los apoyos externos, (padres por ejemplo) y la asunción de las experiencias de

el estudio de las organizaciones educativas que enfrentan un cambio. En la organización en la que concurrieron el liderazgo democrático y el personal motivado, la actitud para inducir el proceso y los resultados del programa fueron evidentes, y en aquellas donde no se notaban estas condiciones el proceso resultó desfavorable.

Es importante destacar, que pese a la ausencia de estos factores pueden esperarse resultados en favor de una política debido a la disponibilidad de un sujeto, quien aún en situaciones adversas, se convierte en el pivote del proceso de implementación; esta acción solipsista tampoco es lo ideal, pues actualmente se requiere de un funcionamiento escolar que posibilite una construcción institucional, lo cual exige de *dos orientaciones*: se interpela individualmente al docente, pero enfatiza en el trabajo colectivo (Ezpeleta 2004); a este respecto señala Murillo (2004) que las iniciativas individuales de cada profesor no son suficientes, incluso, si logran cambios importantes en sus aulas, con grandes efectos en el rendimiento de los estudiantes, como sucede con la profesora de la escuela Frontera, a pesar del sus logros, no puede hablarse de una mejora en la eficacia de la escuela.¹⁵⁴

Las políticas que promueven innovaciones educativas como el caso de Enciclomedia ameritan que se asuman ideas diferentes a las tradicionales y se adopten nuevas formas de trabajo¹⁵⁵; en este sentido la comunicación de la política juega un papel fundamental al difundir la información que se requiere para la puesta en práctica de los lineamientos formulados por los diseñadores; en este caso ante la ausencia de una estrategia articulada, tanto el emisor como el mensaje resultaron muy débiles entre los receptores, quienes desconocieron su influencia, no así la del contenido del mensaje que les proveía de elementos que consideraron de enorme trascendencia en su desempeño laboral y profesional; la *credibilidad en el mensaje de la política como una solución viable*, fue el

innovación. (Javier Murillo 2004); aludimos a estos factores, puesto que parecen incidir significativamente en el proceso y los resultados de las agencias estudiadas.

¹⁵⁴ Señala el autor, que solo si ese profesor logra logra contagiar un centro para que se ponga a andar como un todo se logrará que los esfuerzos se mantengan en el tiempo.

¹⁵⁵ Se ha estudiado que la apropiación de nuevas concepciones, esto es, *el cambio en las formas de pensar*, junto con la construcción de nuevas prácticas, es un proceso difícil, fragmentado, lento, posible a partir de la aceptación de algunas nociones que “hacen sentido” o de “propuestas prácticas” que se van ensayando o incorporando según se compruebe que funcionan y que no siempre están precedidas de una clara comprensión conceptual.(Ezpeleta 2004:11)

elemento que salvó al programa de la tradicional resistencia¹⁵⁶ del magisterio a las reformas, y logró su aceptación entre los implicados; “de ahí que la *credibilidad* de las propuestas para los maestros constituya un elemento crucial” como señala Ezpeleta (2004) al hablar de la implementación de las innovaciones educativas en los contextos escolares.

En el siguiente capítulo se confrontan la influencia de las diferentes variables (independiente, intervinientes) en el proceso y los resultados (variable dependiente) de la implementación que determinan las variaciones surgidas.

¹⁵⁶ Señala Ezpeleta (2004), que cuando el cambio es inducido y se propone afectar al conjunto de un nivel – como es el caso de una reforma–, lo que se encuentra consistentemente es la tendencia a resistirlo por parte de los actores y de las estructuras escolares.

CAPITULO 5

CONCLUSIONES

DISCUSION DE LOS RESULTADOS

Introducción

En el presente trabajo, se exploró la implementación del programa Enciclomedia en cuatro agencias locales del Estado de Tabasco y se tomó como base el Modelo de Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de una Política del Goggin et al. Uno de nuestros propósitos fundamentales fue revelar la importancia que la comunicación de la política puede tener en función del proceso y los resultados de la instrumentación de un programa, aunque también se abordaron los aspectos organizacional y ecológico que complementan el modelo.

En el capítulo anterior se ofrecieron análisis tanto descriptivos como explicativos sobre las evidencias encontradas en el trabajo empírico. En este último capítulo de la tesis, se presentan algunas reflexiones que intentan dar un panorama respecto de todo el proceso de la investigación, integrando ponderaciones sobre los hallazgos y discusión respecto de los argumentos desarrollados en el marco teórico, así como algunas consideraciones dirigidas, sobre todo, a destacar la importancia de la comunicación, con la que hemos querido permear este trabajo.

El capítulo se divide en siete puntos principales: en el primero, se discuten las fortalezas y debilidades, en la implementación del programa, observadas en cada uno de los modelos del proceso y resultado observados, y se destacan los factores que los estimulan o limitan; en el segundo se discute un aspecto de la implementación que vale la pena abordar dada la importancia que adquirió en la investigación: la gestión y el liderazgo directivo. El tercer punto es una reflexión sobre la relación de Enciclomedia con la política educativa nacional, particularmente, con cuatro de las orientaciones que en los últimos tiempos han servido de base para el diseño de políticas y programas educativos: la equidad, la calidad, el federalismo y la participación social; en el cuarto, se discuten los criterios de la Nueva Escuela Mexicana con relación a este programa; el quinto analiza las implicaciones de la

Comunicación de la Política para la hechura de las políticas públicas y en el siguiente las implicaciones de ésta con el proceso de implementación; en la última parte se presentan algunas de las limitaciones que tuvo el estudio, así como las posibilidades y futuras líneas de indagación.

5.1¿Qué impactó más en el proceso y resultados de la implementación de Enciclomedia entre las agencias? Fortalezas y debilidades en la implementación del programa.

Como uno de los ejes de la política educativa nacional, Enciclomedia tiene como propósito fundamental contribuir al cambio educativo a través de la introducción de innovaciones en el aula, a fin de lograr una mejora en las escuelas pertenecientes al sistema nacional de educación pública; para lograr esta incorporación de nuevos instrumentos que estimulen el aprendizaje, se estandariza el proceso de implementación en los estados, y sin embargo, como se discutió en el capítulo anterior, las respuestas de las escuelas implementadoras fueron diversas. Pese a estas variaciones, se pueden identificar algunos *patrones y regularidades* que hacen posible elaborar algunas hipótesis, para lo cual haremos referencia a algunos factores que se evidenciaron en estudios realizados sobre cambio escolar, como elementos limitantes o estimulantes de los procesos de implantación de reformas para la mejora de los centros escolares. Los supuestos que partieron de este estudio, espero sirvan como una propuesta útil para posteriores estudios. A fin de ilustrar los elementos principales identificados como estímulos y restricciones para el proceso y los resultados de la implementación, se elaboraron dos tablas que resumen estos elementos en cada una de las dimensiones analizadas dentro de las escuelas. En la primer tabla se observan las dos agencias que presentaron mejores procesos y resultados y, en la segunda, las otras dos cuyos procesos y resultados se pueden considerar poco favorecedores para el programa.

| PROCESO Y RESULTADOS | AGENCIAS | FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACION | | |
|-----------------------------|--|--|---|--|
| BUENOS PROCESO Y RESULTADOS | ESCUELA ALBORADA (mecánico /pedagógica) y proclive al aprendizaje) | Comunicación | Capacidad Organizacional | Capacidad ecológica |
| | | FORTALEZAS | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad de la política como solución viable • Alto involucramiento del receptor (alto compromiso) | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura bien definida y responsable ante la implementación; unidades actuando colectivamente • Capacidad administrativa para dirigir las tareas; liderazgo democrático • Personal capacitado, con conocimientos previos y comprometido con las metas de la política | <ul style="list-style-type: none"> • Solvencia del municipio • Solvencia de la escuela y los padres de familia • Cercanía con los centros de atención de la SEP |
| | | DEBILIDADES | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de instancias emisoras responsables • Falta de claridad, suficiencia y oportunidad del mensaje, | | |
| | ESCUELA FRONTERA (optimizadora y limitada) | FORTALEZAS | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad de la política como solución viable • Alto involucramiento del receptor (alto compromiso) • Se asume claridad suficiencia y oportunidad en el mensaje | <ul style="list-style-type: none"> • Habilidades y afinidad de la implementadora con los propósitos de la política | |
| | | DEBILIDADES | | |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de instancias emisoras responsables | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizacional débil; línea jerárquica difusa; distribución inequitativa de responsabilidades • Poca capacidad administrativa para dirigir tareas | <ul style="list-style-type: none"> • Escasa solvencia del municipio • Escasa participación de los padres de familia y de los demás miembros del personal |
|--|--|--|---|--|

TABLA 5.1 Fortalezas y debilidades del proceso y resultados de las implementación en las agencias cuya conducta implementadora se considera como buena. Fuente: elaboración propia.

| PROCESO Y RESULTADOS | AGENCIAS | FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACION | | |
|----------------------------|--|---|---|---|
| MALOS PROCESO Y RESULTADOS | ESCUELA INDEPENDENCIA (etérea e interpersonal) | Comunicación | Capacidad Organizacional | Capacidad ecológica |
| | | FORTALEZAS | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Mensaje más o menos claro y suficiente • Credibilidad de la política como solución viable | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizacional y línea de autoridad bien definida | |
| | | DEBILIDADES | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de instancias emisoras responsables • falta de oportunidad en el mensaje • Bajo involucramiento del receptor (bajo compromiso) | <ul style="list-style-type: none"> • Rigidez en la asignación de responsabilidades; liderazgo autocrático • Falta de habilidades del personal para operar el programa • Metas del personal incompatibles con las de la política • Edad (avanzada) de las implementadoras como una limitante para la participación en este tipo de programas. | <ul style="list-style-type: none"> • Baja solvencia de padres de familia que impide participación |
| | ESCUELA PROGRESO (subutilizadora y social) | FORTALEZAS | | |
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Solvencia del municipio • Solvencia de padres de familia y su participación decidida |
| | | DEBILIDADES | | |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de instancias emisoras responsables • Falta de claridad, suficiencia y oportunidad del mensaje, • Bajo involucramiento del receptor (bajo compromiso) | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizacional débil; línea jerárquica difusa. • Estilo de dirección laissez faire • Metas personales de implementadoras superpuestas a las del programa • Poca habilidad técnica | |
|--|--|--|---|--|

TABLA 5.2 Fortalezas y debilidades del proceso y resultados de las implementación en las agencias cuya conducta implementadora se considera como mala.

En la agencia Alborada que presenta el mejor proceso y resultados de todas, se destacan más fortalezas que debilidades. Son las dos dimensiones, individual y organizacional, los ejes principales que al parecer estimulan la conducta implementadora. A pesar de que las agentes estuvieron expuestas tres años a las capacitaciones y manejo del equipo, con relación en la *comunicación* siguen considerando poco claro e insuficiente el mensaje de la política, además que no fue oportuno. Sin embargo, la creencia de que se trata de una política que favorece la práctica, hace que se involucren más en ella, se generen sentidos compartidos y tengan disponibilidad para continuar en el proyecto, cultivando sus habilidades y equiparando sus metas con las de la política.

Por otro lado, la *capacidad organizacional* ha sido fundamental para el avance del programa. El hecho de ser una organización completa, con un director dedicado a la administración de la institución y que posee un liderazgo de apoyo, crea un ambiente implementador que propicia la creación de patrones coordinados, y cuenta además de la buena disponibilidad y los conocimientos técnicos de las operadoras. Por último, la *capacidad ecológica*, estimulada por la solvencia del municipio y los padres de familia, propicia el desenvolvimiento de las acciones de las agentes. En este ambiente, se puede identificar como debilidades aspectos relacionados con: a) la falta de información y de claridad del mensaje de la política que frena la optimización de los recursos y b) la frecuencia (irregular) con que los equipos son utilizados, lo cual puede ser fácilmente subsanado para mejorar la implementación. De esta forma, se puede considerar que la agencia cuenta con más elementos favorecedores que limitadores del proceso.

El segundo patrón corresponde a la Escuela Frontera, la cual es un caso que podríamos considerar *sui generis*¹⁵⁷, ya que a pesar de que posee más debilidades que fortalezas, el proceso y los resultados se pueden calificar si no como óptimos, sí satisfactorios. La agente implementadora asume que el *mensaje* de la política fue claro y suficiente, que le llegó con oportunidad y que es una solución viable a algunos problemas de la educación, a pesar de que desconoce las fuentes formales participantes. Esta actitud receptiva de la agente ha sido un factor esencial para el progreso del programa, ya que las condiciones contextuales son poco favorables al proceso. La *capacidad organizacional* se ve menguada por tratarse de una escuela indígena tridocente, donde las responsabilidades de la implementación recaen en una sola persona CITA, y la calidad administrativa descansa en un comisionado con demasiadas responsabilidades para interesarse por el proyecto. Aunado a esto, la *capacidad ecológica* de la agencia es impactada por la pobreza del municipio y los pobladores del lugar se impiden la participación decidida en el proceso. En esta agencia, el factor clave que impulsa la implementación es el individuo. En este sentido, recuperamos las consideraciones de Pérez-Martínez sobre la dimensión individual en su estudio sobre el PEC.

La autora considera que el estudio de las capacidades de individuos es esencial para entender la implementación de una política, puesto que definen su curso, y demanda que el concepto de política sea reconsiderado, puesto que, más que un mandato y un mensaje, es un marco que permite que los individuos potencialicen sus capacidades y las desarrollen: “es decir, una política es donde obran recíprocamente las capacidades de individuos, pero también donde se transforman”. En este concepto de política, que ella llama holístico, se asume que las capacidades de individuos están en la base del proceso, que pueden desarrollarse, y que la misma política puede ser una fuente de esta evolución. Refuerza la idea de que la esencia de una política es transformación y que los individuos son una parte esencial de ella (P.225 – 227). En este orden de ideas se puede dar sentido a lo acontecido en la escuela Frontera, donde las condiciones son poco propicias para el surgimiento de un proceso y resultados satisfactorios, sin embargo, el convencimiento, compromiso, habilidad y metas del sujeto son lo que parecen darle impulso. La necesidad de responder a la

¹⁵⁷ El caso de esta organización es peculiar, ya que los estudios han demostrado la enorme importancia del contexto educativo y social para hablar de la mejora de los centros educativos (Murillo 2004)

asignación, en un ambiente alejado de otros centros de influencia y ante la actitud poco participativa de los individuos del entorno, hizo que la implementadora desarrollara sus capacidades e implantara un ambiente implementador, aunque circunscrito a su ámbito de autoridad (aula).

En el tercer patrón, representado por la escuela Independencia, aunque la actitud de las agentes es institucional, existe poco compromiso con el programa. En este caso, la edad de las implementadoras parece incidir negativamente en él, pues en realidad no se incorporan a éste por que ellas mismas ponen de barrera la (avanzada) edad para la aprehensión de nuevos conocimientos. En la dimensión *comunicativa* se desconocen las instancias emisoras y el involucramiento es menor, aunque se asume que existe claridad y suficiencia en el mensaje (aunque no fue oportuno dada su incorporación tardía al proyecto) lo cual parece contradictorio dada la pobreza del proceso y resultados. Al parecer, para las agentes, que desconocían por completo la manera de operar un programa como éste (que implica el uso de la tecnología), el hecho de recibir información básica que les permita introducirse a la informática les crea la sensación de que aquélla es suficiente y clara, aunque sea escasa y no se haga uso de la misma en el proceso. Por otro lado, la *capacidad organizacional* cuenta con una estructura bien definida con una línea de autoridad clara y asignación de responsabilidades delineadas, la capacidad administrativa se ve permeada por un liderazgo autocrático que subsume la implementación a otros intereses. Aunado a esto, la falta de conocimiento de las implementadoras que les impide el desarrollo de habilidades y competencias provoca la subutilización del equipo, y por si fuera poco, las metas de alcance personal poco congruentes con las de la política contribuyen al exiguo resultado.

A pesar de que esta agencia está ubicada en el mismo plantel que la Alborada (cuyos resultados se consideran satisfactorios) la *capacidad ecológica* no es la misma. Los recursos económicos de la población del turno vespertino son mucho más escasos y se reflejan en la participación de los padres de familia, quienes, al parecer rebasados por los problemas socioeconómicos, no contribuyen de manera efectiva a la resolución de las dificultades escolares y mucho menos a la implementación del proyecto. Así tenemos que los beneficios del programa han redundado en el establecimiento de un ambiente

comunicativo en el aula, pero, la falta de capacitación, de información, de capacidad administrativa y de solvencia son fuertes elementos restrictivos para el programa.

Por último, el tipo que es el que podría considerarse el más deficiente de las categorías estudiadas corresponde a la escuela Progreso, es un caso contrario a la escuela Frontera, ya que a pesar de que el contexto favorecería un ambiente implementador, los sujetos están determinando la baja calidad del proceso y los resultados. En lo relativo a la *comunicación*, la situación es la misma que en todas, problemas de claridad, suficiencia y oportunidad en la información, desconocimiento de los emisores y escaso compromiso de los receptores. Las agentes no han podido recibir la capacitación básica para implementar y, debido en parte a esto, la dimensión individual (habilidades y metas del individuo) no responde a los requerimientos del programa. La *capacidad organizacional* es débil, aunque se trata de una organización completa, la dirección es comisionada, rasgo que impide la coordinación de las acciones en el proyecto, produciéndose una situación un tanto caótica para las agentes, quienes además privilegian sus necesidades y deseos personales, y ven al programa más que como una oportunidad, un contratiempo que es resuelto debido a la presión de los padres de familia. Irónicamente, en este tipo de gestión, la juventud de las operadoras del programa no es un aliciente para el mismo, ésta es superada por los problemas personales y contextuales. La *capacidad ecológica* es un elemento de suma trascendencia, ya que se convirtió en un pivote para impulsar la implementación, aunque, por sí misma, no es capaz de inducir un proceso y resultados favorables debido principalmente a la reacia inclusión de los sujetos en las acciones.

Del análisis de las fortalezas y debilidades del proceso de implementación, que se presentó en cada una de las categorías observadas, se diseñaron cuatro patrones compuestos por un conjunto de supuestos cada uno, mismos que pueden servir de base, o incluso ser susceptibles a ser confirmados o refutados en investigaciones posteriores.

| | |
|--|--|
| 1 E. Alborada,(urbana matutina) con proceso y resultados satisfactorios | 2 E. Frontera (Indígena) con proceso y resultados satisfactorios |
| <ul style="list-style-type: none"> • Los conocimientos técnicos previos de los implementadores son un elemento clave para un proceso favorecedor. • Entre más información se tenga respecto de un tema, con 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 a los escasos conocimientos que tienen los receptores de los emisores. • La capacidad administrativa del director es un factor esencial 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 el eje que activa 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. |
| 3 E. Independencia (urbana vespertina) con proceso y resultados insatisfactorios | 4 E.Progreso (rural) con proceso y resultados insatisfactorios |
| <ul style="list-style-type: none"> • La edad de los implementadores es un factor que puede ser una limitación para la asunción de la responsabilidad y el compromiso en la implementación. • Cuando existe una escasa información respecto de la política, cualquier información parece suficiente y clara. • A pesar de 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 duplicación de las responsabilidades de los directores/profesores es un elemento que obstaculiza en gran medida el proceso y 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. |

TABLA 5.3 Supuestos sobre el proceso de implementación en las categorías de agencias estudiadas.

En resumen, el proceso y resultados variaron debido a factores de tipo comunicacional, organizacional y ecológico. Es un hecho que la conjugación de estos elementos crean un ambiente implementador en el que pueden desarrollarse con más facilidad las acciones tendientes a conseguir los propósitos de la política, sin embargo, la ausencia de uno o varios de ellos pueden limitar o no el proceso, depende de las circunstancias, de la organización escolar, pero sobre todo de los sujetos implementadores. Pese a las visibles diferencias, se pueden distinguir algunas constantes que resulta importante destacar como incentivadores o inhibidores del proceso. A continuación se discuten estos elementos que pueden convertirse en ejes importantes a considerar en una implementación.

5.1.1 Factores que pueden estimular o limitar el éxito en el proceso y resultados de la implementación.

Las variables observadas en cada una de las tres dimensiones (comunicacional, organizacional y ecológica) incidieron en el proceso y resultados de la implementación de Enciclomedia, tanto de manera positiva (presencia) como de forma negativa (ausencia); en algunos casos fue muy evidente la influencia de algún elemento, y en otros no tanto. Debido a la variabilidad de resultados en las agencias, es posible advertir que estos factores impactaron en las organizaciones de una u otra manera. Para resumir este impacto se presenta una tabla de las variables analizadas, en tanto pueden ser consideradas como estímulos o restricciones, de acuerdo a las acciones en que se tradujeron en provecho o en detrimento de la implementación

| VARIABLES | IMPACTOS POSITIVOS EN PROCESO Y PRESULTADOS (presencia de variables funcionando como estímulos) | IMPACTOS NEGATIVOS EN PROCESO Y RESULTADOS (presencia de variables funcionando como restricciones) |
|--|---|---|
| COMUNICACION | | |
| Emisor: Percepción sobre los emisores | No se advirtieron | Falta de confianza en autoridades y capacitadores |
| Mensaje: contenido: credibilidad de la política como una solución viable | Apropiación del programa para el mejoramiento en el aula | No se advirtieron |
| Mensaje: forma del mensaje: claridad, suficiencia, oportunidad | No se advirtieron | Incertidumbre; no saber que se espera del implementador Vacío de información, Descontento por la baja calidad de la información |
| CAPACIDAD ORGANIZACIONAL | | |
| Estilo de implementación | Distribución definida de responsabilidades: participación, trabajo en equipo | Individualismo, falta de responsabilidad para asumir la implementación |
| Capacidad administrativa para dirigir acciones y producir resultados | Liderazgo que incide a la acción, Participación voluntaria de los implementadores, trabajo colegiado, disposición para el aprendizaje organizacional. | Ausencia de autoridad, desorden para seguir los lineamientos; acento en el trabajo individualizado, falta de estímulos para la participación de otros actores |
| Metas apropiadas del personal con el mensaje de la política | Congruencia entre los lineamientos del programa y las acciones implementadoras, asimilación del proyecto. | Desinterés por el proceso y los resultados, acción individualizada, supeditación de las metas del proyecto a las posibilidades personales. |

| | | |
|---|--|--|
| Habilidades del personal y compromiso para el éxito de la implementación. Motivaciones y competencias | Establecimiento de una cultura de aprendizaje Disposición al cambio | Indolencia, apatía, evasión de responsabilidades, involucramiento obligado, falta de compromiso. |
| Recursos financieros | Mejor uso del programa | Carencias que provocan descontento |
| CAPACIDAD ECOLÓGICA | | |
| Riqueza del municipio | Participación y apoyo de otros actores | Escasa participación de otros actores |

TABLA 5.4 Estímulos y restricciones en el proceso de implementación de Enciclomedia

Comunicación. Es evidente que no existió una estrategia de comunicación articulada que permitiera difundir las bases y lineamientos del programa y contribuyera a sensibilizar a los operadores de éste, o sea, se descuidó el mensaje mismo de la política que diera cuenta a los involucrados de la participación que se esperaba de ellos. Los actores conocieron el programa por lo que escucharon y vieron 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 la importancia que tiene 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 tomado en consideración en la identificación de un problema que se abordará” (P. 227), lo cual puede facilitar el proceso con el aumento de la comprensión de la política y de la sensación de pertenecer a él¹⁵⁸. En el caso de Enciclomedia, es claro que a los agentes sólo se les indicó lo que tenían que hacer, sin mediar un diagnóstico sobre las posibilidades que tenían de éxito, dadas sus capacidades.

De acuerdo al modelo en que se inspiró nuestra investigación, la política misma es el mensaje, sin embargo, como tal, tiene que transmitirse por diversos medios para ser conocida y comprendida por los implicados. De la transmisión y recepción del mensaje depende la comprensión de éste, esto es una regla lógica de todo proceso de comunicación, sin embargo, entre sus elementos existen atributos que pueden facilitar la aprehensión del mensaje por parte del receptor; nuestra pregunta de investigación en este sentido se formuló

¹⁵⁸ Aunque la autora reconoce que implicar a individuos en el proceso entero de la política requiere de un esfuerzo enorme, eso no es garantía para el éxito; pero demanda que la implicación de los individuos sea necesaria para escuchar sus voces y consolidar la política.

para dilucidar qué elemento de la comunicación de la política es el más determinante para el proceso de implementación del programa y sus resultados y el supuesto construido es que, la el *contenido* del mensaje de la política, es el elemento más influyente en la gestión y en las variaciones del proceso y los resultados entre las agencias implementadoras locales.

En el caso de Enciclomedia, los emisores escasamente incidieron en el ánimo de los receptores, puesto que eran desconocidos y existía una confusión respecto de quiénes participaban en la implementación del programa y como no existió una estrategia multimedia en la transmisión del mensaje de la política, la información se ofreció, principalmente, durante los cursos de capacitación. Esta información, que a criterio de la mayoría de los receptores no fue clara, ni suficiente ni oportuna, se dio cuando ya se habían asignado las responsabilidades. Los emisores en los cursos no estaban ni capacitados ni informados de manera que pudieran transmitir claramente lo que se buscaba 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. Creemos que si se hubiese cuidado la forma en que se transmitió el mensaje y los receptores conocieran qué autoridades eran las fuentes involucradas en la implementación, hubiese aumentado la seguridad en el 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, y 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 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 innegable, aunque en algunos casos puede no ser imprescindible, puesto que puede verse superada por la dimensión individual. Nuestro supuesto era que la estructura organizacional 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, su influencia es sobrepasada por la del personal. De la estructura organizacional se puede asumir que el estilo de implementación como lo entendemos en este caso, no fue un atributo determinante para la implementación, aunque sí importante. El número de unidades implicadas en el proceso no representa una restricción o un aliciente, siempre y cuando exista *capacidad administrativa para dirigir acciones y producir resultados*, traducida en un liderazgo que facilite (y fomente) el cambio, trátase de una organización simple o compleja.

Dentro del ámbito de la educación, el papel del director es de suma importancia, y aunque como se ha mencionado, no existe un perfil o patrón que se determine como ideal, existen diferentes personalidades directivas que sin embargo pueden producir similares resultados. Murillo (2004) señala que pese a que cada director es diferente al resto, existe un elemento común en los directores que logran el cambio y es: la preocupación por mejorar el rendimiento de los alumnos y por favorecer un buen clima en el plantel. En el caso que expongo, se encontraron diversos perfiles de directores, cuyo liderazgo fomentó o restringió la asunción del programa entre los profesores. Esta experiencia me 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 será más fácil dirigirlas al logro de metas.

Camarillo (2006) en su análisis de la implementación del proyecto de Gestión en Escuelas Primarias, reconoce el papel del director como un factor determinante para el éxito o fracaso de la puesta en marcha del proyecto escolar, pues su estudio prueba que las escuelas con mayor éxito han sido aquellas que contaron con un líder que los supo conducir. En este mismo estudio, se pondera el papel de los supervisores, y su intervención 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 implementadores. Por los resultados de ésta y otras investigaciones que destacan el papel de un director en los procesos de implementación, los mecanismos para la asignación de puestos directivos tendrían que basarse en competencias, y no en otro tipo de políticas (carrera magisterial, sindicato, antigüedad, influencia etc), ya que es un elemento clave que puede acelerar el cambio educativo para la mejora del sistema.

Personal. Este representa la dimensión individual y más determinante en el rumbo que toma el proceso, por lo menos en este tipo de situaciones. 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. Los estudios prueban que el desarrollo profesional y la estabilidad del profesorado son básicos en un proceso de cambio, para lo cual es fundamental su formación (Murillo 2004). En los casos estudiados, el personal es quien ha definido en mayor proporción el derrotero que toma la implementación de Enciclomedia, sea este bueno o malo. En las agencias con resultados favorables el personal está capacitado y tiene estabilidad laboral, en cambio en aquella con inestabilidad y formación deficiente los resultados son poco alentadores. 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.

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 implementación, lo cual exige de 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 PEC, o en este caso,

Enciclomedia. Las evidencias recabadas en este trabajo refrendan esta propuesta, ya que las motivaciones de los individuos difieren en los distintos casos, y son determinantes para la puesta en marcha de la política, y para garantizar un proceso favorable y resultados satisfactorios, lo cual aunque no es seguro de éxito, pueden llevar a un impacto positivo de la misma.

Capacidad ecológica. Con relación a esta dimensión del diseño, el cuestionamiento se enfoca a entender la forma en que influye la capacidad ecológica de las escuelas en el proceso de implementación y sus resultados y esta influencia se da a través de la capacidad económica del municipio, la cual incide en la participación de grupos de apoyo en el proceso. Esta dimensión es de gran trascendencia ya que 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 la implementación: un entorno solvente contribuye al logro de los objetivos y uno, cuyos recursos son escasos, los restringe indistintamente. 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 desean obtener resultados lo más homogéneos posibles.

En el recuento de estos factores que pueden ser limitantes o alentadores del proceso de implementación, aludimos a Camarillo, quien señala que, que “el principal factor que influye para que una escuela desee (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”. (Camarillo 2006: 102) Esto se evidencia en muchas experiencias de investigación como la nuestra. Murillo (2004) señala que a pesar de los contextos a veces poco propicios, de las condiciones sociales adversas y del escaso apoyo, o incentivos por parte de las administraciones, de 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, y esto solo puede ser explicado a través del factor humano, en el cual, los diseñadores de políticas y los tomadores de decisiones en el ámbito educativo debían centrar sus esfuerzos.

A continuación se presentan algunas reflexiones respecto a un importante hallazgo que se evidenció durante el trabajo empírico: la relevancia de la gestión para la implementación de la política.

5.2 La importancia de la relación entre implementación, gestión, y comunicación para una política educativa.

Uno de los hallazgos importantes del presente trabajo es la evidencia de la gestión como un elemento inherente a la implementación que debe abordarse en los estudios sobre políticas; aunque en el caso de la educación, ha representado un foco de especial atención desde los años sesenta (Bolívar 1997), sobre todo cuando se trata el tema de la mejora escolar y de cambio educativo, sin embargo en nuestro país y en América Latina en general, es un tema de investigación escasamente atendido (Ezpeleta 2004). La gestión da cuenta del hacer y la dinámica organizacional (Cohen y Franco 2005), así que no se puede pensar en un proceso exitoso de implementación obviando la presencia de la gestión dentro de un espacio organizacional determinado. Cohen y Franco ofrecen un esquema innovador del concepto de gestión social que viene muy bien para el presente estudio; los autores la definen como una función de producción global del programa que procura transformar los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterio de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria. En este caso, dicho programa es Enciclomedia, y los insumos son la tecnología y el trabajo docente con los que se pretende mejorar el proceso de enseñanza y elevar la calidad del aprendizaje en la población de estudiantes de quinto y sexto grados¹⁵⁹.

Esta función de producción dentro de la organización (gestión), a mi modo de ver se desprendería de una macro - intención (el objetivo de la implementación) y ambas, (implementación y gestión) poseen un elemento común que puede posibilitar su desarrollo: la comunicación. La implementación y la gestión no son posibles una sin la otra, y ambas requieren de un proceso de comunicación que vehiculice el mensaje de la política y lo concrete en acciones con arreglo a la obtención de metas.

¹⁵⁹ Aunque en este caso no hubo arreglo de eficiencia interna e impacto externo como se discutió en el capítulo anterior, el impacto de las variables determinaron el rumbo de la gestión en cierta proporción.

En nuestro estudio, se advierte la presencia de distintos tipos de gestión, que facilitaron o limitaron el proceso y los resultados de la implementación; estas diferencias fueron determinadas principalmente por la variable denominada capacidad organizacional, y de ésta, el liderazgo en el caso de las organizaciones educativas es el elemento de mayor influencia en la organización. Esta relación se ilustra en la siguiente figura:



FIGURA 5.1 Relación entre la implementación, la gestión y la comunicación. Fuente: elaboración propia.

En el estudio de Waters, Marzano y McNulty¹⁶⁰ se consideraron 21 responsabilidades asociadas al liderazgo (en organizaciones educativas), de las cuales se destaca la *comunicación* y las *relaciones* que el líder establece para facilitar la gestión. Uribe (2004) señala que un punto distintivo en este liderazgo es que, a través de una estructura de gestión adecuada, se posibilita la participación de los docentes en distintos ámbitos de la gestión escolar, que es finalmente lo que se persigue durante la implementación de un programa. Lo que se denominó en el diseño de investigación del presente estudio como la *capacidad administrativa para dirigir acciones y producir resultados*, no es sino la habilidad del director para convocar a los sujetos involucrados (y al resto de los profesores) y conseguir que enfoquen sus acciones a buen funcionamiento del programa. La combinación de este elemento con el resto que componen la capacidad organizacional dio como resultado un estilo de gestión, que se tradujo en el proceso y resultados de cada escuela (implementación), en lo cual la comunicación tuvo un papel trascendente. Lo que se puede constatar es que los tres conceptos van de la mano cuando se quieren obtener resultados en

¹⁶⁰ Uribe (2004) señala que este es uno de los meta estudios más interesantes en relación al efecto del liderazgo que tengamos conocimiento en el último tiempo (2003). Implicó el seguimiento por 30 años de 70 estudios que implicaron a 2.894 colegios aproximadamente, 1.100.000 estudiantes y a 14.000 profesores

un proyecto. La siguiente tabla muestra la definición general de esta combinación en los casos estudiados.

| IMPLEMENTACIÓN Proceso y resultados | GESTIÓN Capacidad organizacional (combinación de liderazgo, estructura y personal) | COMUNICACIÓN Dirección de la comunicación |
|--|--|--|
| Proceso y resultados favorables | Liderazgo democrático, inclusivo (toma en cuenta el criterio de sus seguidores) Transformador (se compromete para transformar la organización) Personal motivado Estructura clara | Descendente Ascendente Horizontal |
| Proceso y resultados desfavorables | Liderazgo laissez faire Liderazgo autoritario Liderazgo consensual Personal inconsistente con los objetivos del proyecto | Descendente |

TABLA 5.5 Proceso y resultados de acuerdo a la gestión y comunicación en las agencias estudiadas. Fuente: elaboración propia.

Lo anterior no quiere decir que un tipo de liderazgo vaya a ser siempre bueno o siempre malo, o que vaya a funcionar bien o mal independientemente de la organización y del contexto, los estudios demuestran que puesto que cada escuela es única, tener éxito como líder en una escuela no predice automáticamente una experiencia similar en siguiente nombramiento (Brighouse 1991, citado por Stoll y Fink 1999);

Stoll y Fink (1999) aluden a Louis y Miles (1990) quienes descubrieron que el liderazgo y la gestión resultan difíciles de separar en la vida cotidiana de las escuelas y que los administradores de la escuelas necesitan habilidades de gestión y de liderazgo para ocuparse del cambio y de las circunstancias ordinarias, sin embargo, Bolívar (1997) señala que a veces es difícil distinguir cuándo una práctica se restringe a la mera gestión o se realiza con un sentido o finalidad ulterior, ya que el gestor solo se limita a que las cosas funcionen tal como están prescritas, de manera reproductiva, mientras el liderazgo para el cambio exige por definición ir más allá de la propia gestión.

Por otro lado, como afirman Stoll y Fink (1999) el liderazgo guarda relación con la comunicación de mensajes de invitación a individuos y grupos con los cuales los líderes interactúan para construir una acción de acuerdo con una visión evolutiva y común de experiencias educativas intensificadas para los alumnos; así tenemos que el mismo liderazgo depende de la comunicación para establecer una red de acción en pro de una cierta causa. Un líder conforma una red de comunicación ascendente y descendente y promueve la horizontalidad entre sus seguidores, mientras que una sola dirección de la comunicación provoca desinformación e incertidumbre, dificulta la gestión y produce malos resultados, en la puesta en marcha de un programa por ejemplo. Esta relación evidenciada en el presente estudio (implementación – gestión – liderazgo) tendría que seguirse constatando con posteriores investigaciones. Por lo pronto, abundamos un poco más respecto al liderazgo como un elemento de impacto dentro de la implementación de programas en las instituciones educativas.

5.2.1 El liderazgo directivo como elemento integrador del proceso de implementación.

Son muchos los estudios (Busher y Saran 1994), (Ball 1998), (OCDE 2001), (Murillo 2004) que proponen tipologías de liderazgo en el ámbito educativo, tendientes a tratar de explicar los procesos de cambio exitoso en las escuelas, ya que este es un elemento que se ha comprobado tiene un impacto en los resultados de la instrumentación de programas. Sin embargo, en todos los trabajos se advierte que no puede tomarse de manera tajante este tipo de categorizaciones, ya que aparecen nuevas evidencias con relación a los contextos. Pese a esta especie de incertidumbre científica, existen propuestas basadas en los estudios que apuntan a tratar de modelar el liderazgo para construir una guía que sirva para la práctica. En nuestro estudio, este elemento que forma parte de la variable denominada capacidad organizacional, recibe especial atención, ya que se puso en evidencia su injerencia en el proceso y los resultados de la implementación del programa estudiado.

El papel del director se revela como un elemento decisivo en todas las investigaciones que se han realizado sobre cambio o mejora escolar (Murillo 2004), y en esta investigación se manifestó la influencia de los directivos de las escuelas en el proceso y resultados de la

implementación del programa, aunque no fue nuestro tema principal de estudio. No se hizo un escrutinio de las cualidades o particularidades de cada directivo; las inferencias se basan en el criterio de los profesores a su cargo, y en sus propios comentarios respecto a su gestión durante la implementación; de hecho nuestras observaciones son desde una visión científica del liderazgo (Gunter 2001) y se circunscriben al ámbito de la gestión de la implementación de Enciclomedia. Con base en estas observaciones se pudieron distinguir cuatro tipos de gestiones y de líderes y se asocian con las condiciones en que se desarrolla su gestión

| GESTOR/LIDER | PARTICULARIDADES | CONTEXTO |
|---|---|---|
| Tipo 1. Democrático (Lewin 1939) Interpersonal (Ball 1998), Funciones definidas (Vázquez y Angulo 2006) | Director dedicado a realizar especialmente las funciones administrativas, sin trabajo en aula; considera las opiniones del personal, convoca y no impone las responsabilidades, delega. | Desarrollado en una organización completa ubicada en zona metropolitana con participación de los padres |
| Tipo 2. Administrativo (Ball 1998) Unilateralidad (Vázquez y Angulo 2006) Autoritario (Lewin 1939) | Director dedicado a realizar especialmente las funciones administrativas. Estructura formal de reuniones y comités, toma de decisiones de parte del director; no se considera la voluntad de los docentes para participar en el proyecto. Imposición. | Desarrollado en una organización completa, zona metropolitana pero en el turno vespertino, alta problemática socioeconómica de la población. Poca participación de los padres |
| Tipo 3. Laissez Faire (Lewin 1939) | Director a comisión; responsabilidad de administrar y labor docente. Poca participación en el proyecto. Nula supervisión a las implementadoras | Desarrollado en una organización completa en un medio rural; contexto socioeconómico estable, participación de los padres de familia. |
| Tipo 4. Consensual Independencia en las responsabilidades (Vázquez y Angulo) | Director a comisión; gestor más que líder, responsabilidad de administrar y labor docente. Participación escasa en el proyecto, delegación de responsabilidad, liderazgo técnico de la implementadora toma de decisiones colegiada. | Desarrollado en una organización tridocente, rural, con población de escasos recursos, poca participación de padres. |

TABLA 5.6 Tipos de liderazgo en las organizaciones educativas. Fuente: elaboración propia.

En la agencia con los resultados y proceso más favorables, la comunicación fluye en todas las direcciones, el director es gestor y líder, se ocupa únicamente de administrar los recursos sin responsabilidades de otra índole que requieran de su atención. En la otra agencia donde los resultados son favorables sin embargo, no existe una comunicación fluida entre los miembros de la organización y el liderazgo no descansa en el directivo. Los hechos nos hablan de que, para que un director pueda ejercer liderazgo debe estar especialmente dedicado a sus labores y no tener otras responsabilidades que lo distraigan de sus obligaciones, y que la gestión y el liderazgo son dos funciones que están íntimamente relacionadas, pero la primera parece estar determinada por el segundo. Si el gestor asume un liderazgo auténtico, la gestión seguramente se reflejará seguramente en la gestión. El liderazgo educativo (administrativo, pedagógico) es un asunto que cobra relevancia en los estudios sobre política educativa.

A continuación, se discute cómo el programa estudiado se relaciona con los ejes que componen la política educativa nacional.

5.3 Relaciones de la implementación de Enciclomedia con la política educativa nacional.

La política educativa nacional en los últimos años ha girado en torno a varios ejes principales cuya esencia se deriva principalmente del ANMEB, destinados a tratar de resolver los problemas de la educación básica, y en los que descansan las políticas públicas diseñadas para este fin. De estas orientaciones recuperamos (cuatro) las que se encuentran en el PNE y de manera reiterativa en los textos que abordan el tema de la educación básica, así como en los documentos relacionados con el programa que analizamos, Enciclomedia, y elaboramos una reflexión respecto de la relación del programa con estos cuatro ejes que son constante tema de discusión en la investigación educativa: *equidad, calidad, federalismo y participación social*.

5.3.1 Relación con la equidad.

La *equidad* es un aspecto que tiene que ver con las oportunidades de acceso a la educación; Gómez Morín (2006) señala que esta orientación (que liga directamente con la calidad) se

enfoca a que todos los niños, las niñas y los jóvenes dominen los contenidos de los planes y programas de estudio en el tiempo previsto, lo hagan en un ambiente armónico en el que se desenvuelvan y exploren sus potencialidades, y que aprendan de manera significativa sin diferencia en términos de contextos social, económico, geográfico y humano. Cuando se hace referencia al término de equidad, significa distribuir los bienes y servicios educativos conforme al principio de justicia, es decir, dando trato desigual a los desiguales, (Martínez Rizo 1999:46) y hay quienes lo consideran como un aspecto que necesariamente forma parte de la calidad (Schmelkes 1991) (Muñoz Izquierdo 2003)¹⁶¹. Paradójicamente, el concepto de equidad no significa en términos de política educativa, igualdad, sino lo contrario, es acuñado para dar sentido a un concepto dirigido a atenuar la desigualdad social derivada de tratar de la misma manera a todos, cuando no todos deben o pueden ser tratados igual; parece un juego de palabras, sin embargo la idea (aunque no la forma de lograrlo) es tan simple como “atender diferencialmente a los alumnos ofreciéndoles los elementos necesarios según las características individuales y del entorno social de cada uno, para dar a todos las máximas oportunidades de alcanzar las metas de aprendizaje relevante que les correspondan” (Schmelkes 1999:156); para concretar esta aspiración, se crean los programas compensatorios, que se supone¹⁶², equilibran de cierta manera estas desigualdades, las cuales son producto principalmente de la desigual distribución del ingreso y del contexto geográfico y social.

A Enciclomedia necesariamente se le liga con la equidad, puesto que su objetivo institucional es “contribuir a la mejora de la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación primaria del país”, a través del acceso equitativo a las tecnologías ya que promueve el ingreso al conocimiento, construyendo una plataforma común para todos los niños del país (Libro Blanco :14); y en la búsqueda de de la equidad educativa, está diseñada para que pueda ser usada en escuelas que puedan tener o no conectividad (Ídem :15). Definida la equidad y la relación del programa con ésta y con la

¹⁶¹ Schmelkes, por ejemplo, señala que la calidad debe ser entendida de una forma precisa comprendiendo los siguientes aspectos: *relevancia*, *eficacia*, *equidad* y *eficiencia*; Muñoz Izquierdo agrega a estos cuatro, uno quinto, el de *impacto*.

¹⁶² Digo se supone, porque algunos análisis derivados de evaluaciones, cuestionan los resultados de las políticas compensatorias (V. Plataforma educativa de trabajo 2006, educación básica, realizado por el OCE, disponible en línea).

política educativa, nuestro cuestionamiento gira en torno a si la contribución del programa camina en el mismo sentido que busca la equidad. La respuesta es ambivalente. Esta ambigüedad nos lleva a una paradoja en la implementación de este programa, dadas las desigualdades ancestrales presentes en la educación básica en el país¹⁶³.

Si nos remitimos a que la equidad implica a todos los niños en edad escolar, comenzamos con el primer problema¹⁶⁴ puesto que las metas en cuestión de cobertura no pueden ser alcanzadas; persisten desigualdades en la cobertura, en especial para la población indígena, rural y urbana marginada (PNE P. 58 -62), que ni los programas compensatorios han podido subsanar; segundo problema: los planes y programas de estudios son los mismos para todos los estudiantes, así como el currículum y los libros de texto, que no responden a las necesidades y conocimiento del total de los niños en las diferentes regiones del país (Ornelas 1999). De este modo, introducir tecnología en el aula puede seguir acrecentando las diferencias, ya que los niños de las áreas urbanas no marginales tendrán mejores oportunidades de tener un cultura informática que les permita adquirir habilidades y comprender mejor el lenguaje de la computadora, provocando que la brecha se ensanche, sobre todo con referencia a los niños y niñas vulnerables que no tienen siquiera acceso a la educación básica.¹⁶⁵

¿Se vale que se modernice a una parte de la población de educación básica aunque la otra siga quedando en el rezago? ¿O debe inmovilizarse esa parte que va a la vanguardia para que sea alcanzada por la otra, aunque sea en detrimento de la asimilación de la tecnología que también parece ser una prioridad en la educación de una sociedad o nación en esta época?

Prawda (1987) advierte que, cuando los recursos son escasos, se debe comenzar un equipamiento en las zonas rurales marginadas para moverse gradualmente a las urbanas – cuando habla de reforzar acciones que acerquen al sistema educativo los procesos de

¹⁶³ Lo anterior se encuentra en el Informe ejecutivo del diagnóstico sobre la educación básica en el país publicado por el INEE, 2004 (P.XXIX).

¹⁶⁴ En este sentido Gómez Morín (2006) señala que Cerca de 2 millones de niños y jóvenes de entre 6 y 15 años no están en la escuela cuando es su derecho, porque el modelo educativo único y homogeneizador los excluyó.

¹⁶⁵ Silvia Schmelkes (1991) señala que la educación homogénea para poblaciones heterogéneas produce desigualdad, desfavoreciendo a los que de antemano se encontraban en situación más favorable.

alfabetización computacional (como es el caso de Enciclomedia)--, sin embargo, en ese tipo de zonas por lo general, no se cuenta con los recursos materiales (instalaciones, electricidad, insumos) ni la infraestructura necesaria para instalar equipos sofisticados, tampoco con personal capacitado para operarlos. Rubio (2006) afirma que innumerables profesores son funcionalmente analfabetas, problema evidentemente estructural que requiere de una transformación cabal, no de menores ajustes al margen. La realidad es que los profesores rurales o de zonas urbanas marginales tienen escasas posibilidades de actualizarse (Guevara Niebla et al 1997): “el ofrecimiento para participar en cursos de perfeccionamiento docente no funcionan en realidad como instrumentos de superación práctica docente en las regiones o localidades más pobres, sino como parte de los argumentos que los maestros utilizan para solicitar su cambio de adscripción” (Ídem: 66).

De este modo, tendremos equipos de Enciclomedia instalados en escuelas rurales o indígenas, cuyas condiciones son deplorables para facilitar y garantizar el mantenimiento de éstos; profesores que carecen de conocimientos, y además tienen dificultades para acceder a la capacitación. La falta de cobertura, de recursos materiales básicos y recursos humanos competentes, trae aparejada la inequidad en la distribución del bien entre los alumnos, ya que mientras unos tienen a su alcance un entorno áulico adecuado, un profesor habilitado en el uso del programa y la posibilidad de contar con equipos fuera de la escuela que les permiten mejorar la práctica informática, otros sólo cuentan con el equipo en el aula. Entonces, no todos los niños tendrán las mismas oportunidades de aprender de manera significativa sin diferencia en términos de contextos social, económico, geográfico y humano con el apoyo de este recurso, además, el trato es igual para todos, puesto que en los materiales enciclomediados no hay distinciones para los niños que están en Monterrey que en la sierra de Chiapas; eso es algo de lo que se quejan los profesores: a veces, los ejemplos no son significativos, tampoco los ejercicios o los juegos, lo que dificulta la comprensión de los materiales.

En contraparte, el programa efectivamente representa “la oportunidad de proporcionar a maestros y alumnos de educación primaria, fuentes de información actualizada y herramientas para la construcción de los aprendizajes con el apoyo de novedosos recursos

tecnológicos” y “continuar con la incorporación del manejo de las TIC en los procesos educativos, estableciendo así, nuevas maneras de construcción grupal del conocimiento en comunidades de aprendizaje” (objetivos específicos del programa), lo cual brinda la posibilidad de acercar la tecnología a niños que de otro modo no tendrían acceso a ella. En la comunidad indígena visitada, los niños parecían muy familiarizados con los instrumentos, la profesora explicó que, si no hubiesen tenido a su alcance este recurso, tendrían que esperar a estar en secundaria para comenzar a conocerlo, así que sus niños entrarían a ese otro nivel, con un conocimiento de la computadora que les daría más ventajas y estarían en circunstancias más favorables a que si no lo hubiesen utilizado. Por otro lado, es cierto que promueve el acceso al conocimiento, pues proporciona diversas fuentes de información que ni los mismos profesores conocían o utilizaban.

Al dotar a todas las escuelas primarias del país de este programa, se promueve en cierto modo la equidad al “disminuir el rezago tecnológico interno, sobre todo en las zonas rurales y suburbanas” (Libro blanco P.14), ya que otros programas similares que se encuentran operando, requieren de una plataforma de conectividad que los hace accesibles sólo para ciertas áreas geográficas, de modo que sólo en las zonas urbanas se obtienen sus beneficios. Con el acercamiento de la tecnología (siempre que el docente la utilice debidamente) de manera equitativa entre todas las unidades escolares del país, se fomenta el sentido de justicia social, ya que no se privilegiaron como es usual, algunas zonas de más fácil acceso, pero queda en manos de los individuos encargados de operar este programa el cumplir con los objetivos y las metas de éste, pero lo que no está dentro de sus posibilidades es reducir la iniquidad, puesto que se trata de una condición que no se resuelve sólo con la disminución de la brecha tecnológica en el país.

5.3.2 Relación con la calidad.

En la actualidad existen diversos instrumentos para ponderar si una población de educandos en un país alcanza los objetivos deseables según las aspiraciones del sistema educativo y de organismos que se encargan de comparar la calidad de la educación, entre los países, de acuerdo a los resultados de las pruebas aplicadas (Vgr:OCDE). La prueba internacional

PISA,¹⁶⁶ que se aplica en nuestro país, ubica a México entre los últimos lugares de los miembros de la OCDE en cuanto al aprovechamiento en áreas como Matemáticas o Ciencias y ésta ha sido la referencia más objetiva que se tiene para ponderar la calidad en la educación básica. También la UNESCO desarrolla un proyecto, Educación para Todos (EPT) que compara a México con otros países en algunos indicadores básicos de educación, y lo presenta con un Índice de Desarrollo de Educación para Todos (IDE) de 0.949 que lo sitúa por debajo de los países de alto desarrollo y a la cabeza de los de desarrollo medio.¹⁶⁷ En el ámbito nacional, se crea el INEE 2002, por decreto presidencial, con el objeto de medir (evaluar) los aprendizajes de los estudiantes del sistema; en educación básica, este organismo aplica EL Examen de Calidad y de Logro Educativo (EXCALE) que permite conocer el nivel de logro educativo y de aprendizaje conseguidas por los alumnos de primaria y secundaria en las diferentes asignaturas impartidas. Los resultados obtenidos en este examen denotan las diferencias que existen en el desempeño de los estudiantes de las diferentes regiones del país.¹⁶⁸

En el PNE se reconoce que la calidad de los servicios, que brinda la SEP, no corresponde a las expectativas de la sociedad y no está a la altura del nivel educativo que deseamos para el país: esto es el producto de “una historia larga y cargada de conflictos” (Ornelas 1999:186). Por ello, nuestro país tiene como objetivo prioritario la modernización de la educación, específicamente el de la básica: “elevar la calidad que ofrece el sistema educativo nacional” (Schmelkes 1991:156). En ese sentido, algunos investigadores proponen múltiples estrategias tendientes a mejorar los procesos educativos en aras de incrementar la calidad en la educación (Schmelkes 1991:157 -160), (Guevara Niebla et al 1997:80-82), (Ornelas 1999:344 – 350), (Martínez Rizo 2003: 192 – 196). Entre las propuestas destacan aquellas relacionadas con el *magisterio*, la *reforma curricular*, la

¹⁶⁶ Programme for International Student Assessment.

¹⁶⁷ Los valores máximo y mínimo del IDE son 1 y 0. (Calidad de la Educación Básica en México 2006, INEE)

¹⁶⁸ Respecto a los resultados de *Excale* por entidad, considerando el promedio de los alumnos del conjunto de las escuelas de cada una, se encuentran diferencias sustanciales entre las entidades con resultados más altos y más bajos, en el orden de una desviación estándar (cien puntos) en español, y poco menos en matemáticas. Las diferencias se deben en parte a las existentes entre los diversos tipos de servicio, cuya presencia en las entidades es heterogénea. (Calidad de la Educación Básica en México 2006, INEE)

descentralización y la participación de la sociedad, las tres primeras, incluso, tienen el rango de políticas de estado (Latapí 2004).

Enciclomedia es un “programa sin precedentes a nivel mundial” (Libro blanco, P.5); instrumentado, principalmente, para facilitar el objetivo prioritario del SEM relacionado con la calidad. Para alcanzarlo, el PNE señala que “es preciso emprender cambios importantes en las prácticas de enseñanza de los maestros y en las relaciones que se establecen en las escuelas y en los salones de clase”, y enumera algunos indicadores que pueden dar cuenta de una educación básica de buena calidad (PNE P. 1122-123) y que constituyen la base de los objetivos institucionales de Enciclomedia. El programa es un proyecto nacional que, a nuestro criterio, incide favorable y, otras veces, desfavorablemente en las propuestas/políticas enumeradas en el párrafo anterior, y que se discute a continuación.

Magisterio. Guevara Niebla et. al. (1997) proponen, en el terreno de los métodos de enseñanza, el abandono paulatino del sistema tradicional, para sustituirlo por métodos que favorezcan el trabajo grupal e impulsen las ideas creativas de los niños. Enciclomedia establece, como objetivos, sugerir al docente estrategias didácticas innovadoras para el tratamiento de los contenidos curriculares y promover el trabajo colectivo. Dentro de sus líneas de acción se encuentran el diseño de modelos didáctico–metodológicos adecuados para el uso de TIC dentro del aula y el fomento, entre los alumnos, maestros, directivos y padres de familia, de la cultura del uso de las tecnologías de información y comunicación (Libro blanco P. 14) ya que, para la política educativa nacional, uno de los elementos centrales, para el desarrollo, es la disminución de la brecha tecnológica, que contribuya a abatir el rezago y las carencias actuales en el ámbito educativo en el país, y a contrarrestar el rezago tecnológico respecto a otros países.

Para implantar un modelo educativo innovador, que no se reduzca al uso de las 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 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 que se

hicieron sobre el programa (Holland y Honan, 2006), se detectó 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, puedo afirmar, con la experiencia que obtuve, que 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 y/o confirmaron que la tecnología puede ser un poderoso instrumento que puede facilitar su desempeño profesional y personal.
3. Sintieron que eran objeto de atención por parte del 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 Honnan 2006), aunque también hubo resistencias. He aquí otra paradoja derivada de la implementación del programa: los docentes aceptaron con entusiasmo la oportunidad de acceder a la tecnología en el aula, aun cuando esto les implicó inversión de tiempo y esfuerzo, lo consideraron un instrumento excepcional para apoyar el proceso de enseñanza, sin embargo, también significó el riesgo de perder autoridad frente a los estudiantes e, incluso, de ser rebasados o cuestionados por ellos en el conocimiento del instrumento.

En 1987, Prawda subrayaba la importancia de considerar el uso de la computadora como material didáctico para maestros y alumnos. “Aceptando que existe poca evidencia que el uso de la computadora en la escuela garantiza que los alumnos obtengan mejores puestos de trabajo o que se incremente necesariamente la competencia de las economías nacionales, sí se advierte la necesidad de familiarizar a la población escolar con este nuevo concepto tecnológico que habrá de formar parte de nuestra rutina diaria, condicionar muchas innovaciones productivas y constituirse en una fuente generadora de empleo. Complementariamente se evidencia que la computación mejora el proceso de aprendizaje especialmente de la lengua y las matemáticas y el rendimiento de los alumnos rezagados” (Prawda 1987: 170). Veinte años después de la publicación de estas consideraciones, los especialistas reafirman que, en el esquema global en que vivimos, se requiere un enfoque integral, en la educación, mediante la adquisición de conocimientos en este campo, (Solana

2006) para lo que se requiere invertir en nuevas tecnologías y software para la educación y no sólo para los alumnos, sino fundamentalmente para los maestros (Moctezuma 2006).

Enciclomedia ha representado, para los docentes en el nivel básico, una oportunidad de revalorar su práctica educativa y aunque no sea aplicado el modelo pedagógico tal como fue pensado por sus creadores, me atrevo a afirmar que 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 puede ser de gran utilidad para su propia formación profesional,¹⁶⁹ 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 P.21). Pero, 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.

Una de las estrategias, que proponen los evaluadores del programa, es la aplicación de evaluación continua en el magisterio y la transmisión de experiencias por parte de los que ya implementaron (Holland y Honan 2006), además de una fuerte capacitación. El problema, de todo esto, 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 1999:209), la inversión que demanda el SEM para elevar la calidad y, en especial, el programa Enciclomedia que requiere de mantenimiento, actualización y sobre todo capacitación del magisterio, no representan un proyecto fácil de sostener en un tiempo prolongado que es el que se requiere para probar que es capaz de incidir significativamente en la calidad.

Currículo. Este ha significado otro de los grandes problemas de la educación básica y “una preocupación antigua de las autoridades educativas” (Latapí 2004:22); se le ha acusado de empeorar la calidad de la educación por la irrelevancia de sus contenidos, debido a su

¹⁶⁹ 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.

simpleza, desorganización, pasividad y egoísmo (Ornelas 1999). Las reformas que se le han realizado varían desde la modificación de contenidos en las asignaturas (como la promovida por Solana en 1978), hasta la “necesidad de concentrar el currículo y los materiales en la adquisición de actividades intelectuales básicas y conocimientos fundamentales...y la introducción de nuevas formas de trabajo en el aula” (PNE P.117). Sin embargo, “hasta el momento se desconoce con exactitud cuál ha sido el efecto de los nuevos currículos, así como los textos y materiales en los aprendizajes de los alumnos” (Idem:117). La causa principal de este problema, según Guevara Niebla et. al., es que “el sistema ha exigido, a sus diversas clientelas, que satisfaga ciertos requisitos (especialmente de índole económica y cultural) en lugar de que el mismo sistema se adecue a las características de sus clientelas y satisfaga las diversas necesidades de las mismas”. (Guevara Niebla et al, 1997:70)

Incorporar TIC en el aula no ayuda en lo más mínimo a la situación ni tampoco “sugerir al maestro estrategias didácticas innovadoras para el tratamiento de los contenidos que refuercen el aprendizaje” (objetivo de Enciclomedia), ya que si se tienen contenidos anquilosados o irrelevantes, que no sirven para otra cosa que 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. Se puede decir que la aportación de Enciclomedia, en este sentido, ha sido la de ofrecer fuentes actualizadas de información que pueden, en un momento dado, despertar la curiosidad de alumnos y maestros para diversificar, orientar o enriquecer los contenidos del currículum formal e, incluso, cuestionarlos; esto por un lado, pero su 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 a las necesidades, no sólo del mundo sino de sus propios educandos, el resultado es un programa que puede tener muchas características atractivas, como dinamizar el proceso de enseñanza en el aula, pero 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 inmediatamente antecedentes; si el alumno realiza prácticas que promueven su aprendizaje (lectura, repaso, tareas, atención, actividades extraescolares), que contribuyen a reforzar el trabajo de la escuela, tendrá un avance significativamente mayor al niño que no lo hace. Así tenemos que, invertir en tecnología en el aula, resulta inútil si el habitus de los alumnos es deplorable. Sin embargo, habría que poner atención para descubrir si acaso la nueva práctica pedagógica mediada por tecnología puede inducir a un cambio de habitus, eso sí sería provechoso para incentivar la aptitud científica del estudiante y mejorar su aprendizaje, aunque no esté centrado precisamente en el currículum.

Las otras dos propuestas, orientadas a mejorar la calidad en la educación básica, que son el federalismo y la participación social, dada su trascendencia en la política actual, se tratarán en secciones especiales.

5.3.3 Relación con el federalismo.

El federalismo es una reforma del Estado que comenzó a darse de manera formal¹⁷⁰ en 1992; a quince años de su iniciación no se vislumbra todavía su culminación y es que “es un proyecto que rebasa los límites de un sexenio y muestra ese conflicto constante dentro del mismo aparato del estado” (Ornelas 1999:286). Son varias las razones a las que se le atribuye el entorpecimiento de esta reforma a través de los años: la inequitativa distribución de los recursos entre los Estados, (Guevara Niebla et al 1997; 2006), la resistencia sistemática que derivó en una oposición evidente del SNTE (Arnaut 1999) (Latapí 2004), la necesidad del gobierno central de mantener el control y la homogeneidad del sistema (Ornelas 1999) y el temor de los estados (y localidades) de asumir la obligación sin derecho a decidir (Arnaut 1999). Hasta la fecha se ha tratado de una transferencia de responsabilidades y recursos a los estados, y aunque es una medida que se encamina a desburocratizar la maquinaria administrativa del gobierno central, para lograr mayor

¹⁷⁰ En 1978, ya se había comenzado la desconcentración administrativa de la SEP, y que es considerado por los expertos como el comienzo de la transición que hasta en nuestros días sigue sufriendo el SEM, luego en las posteriores administraciones se fueron dando pasos para continuar con esta reforma. (V. Arnaut 1999)

eficiencia, en lo educativo, se ha planteado como una “forma de fortalecer el carácter de la educación como servicio público, para elevar la calidad y lograr la participación de los diferentes grupos de la comunidad” (Calvo, 2003:284).

Pese a las buenas intenciones existen diferencias históricas entre los estados que desalientan los procesos. La descentralización no se ha reflejado en una estructura del financiamiento de la educación nacional y las aportaciones de las entidades federativas al gasto educativo nacional muestran importantes desequilibrios (Guevara Niebla 1997). Esa desigual distribución de los recursos económicos, entre las entidades federativas y la coincidencia de factores favorables en otras, dificulta los esfuerzos del sistema educativo por arrojar resultados satisfactorios en todos los lugares. Las diferencias en el aprendizaje de los alumnos, que se observan entre las entidades, se deben a la distinta proporción de servicios educativos de diversos tipos.¹⁷¹ En este contexto opera el programa Enciclomedia, con el que se aspira a fomentar el federalismo, al pretender que cada entidad federativa incluya materiales regionales acordes a sus necesidades y organice y opere los procesos de selección, capacitación y acompañamiento técnico de las escuelas participantes.

Cristalizar esta pretensión equivaldría, efectivamente, a impulsar esta reforma, dado que las entidades tendrían la posibilidad de tomar decisiones respecto de los materiales educativos que podrían reproducirse a través de esta tecnología y difundir la cultura regional como lo solicitan los implementadores, además de incorporar ejemplos, juegos y ejercicios que fueran significativos para los estudiantes y que no desconcertaran por su desconexión con el medio socioeconómico y cultural. Y si tenemos en cuenta que cada entidad federativa presenta diferencias con respecto a las demás, el diagnóstico para la provisión de recursos será diferente y las autoridades educativas de los estados, conocedoras de las habilidades y competencias del magisterio y los recursos materiales y humanos con los que cuentan (o no), podrían aplicar las medidas pertinentes para subsanar las deficiencias y no supeditarse a la estrategia central de capacitación y dotación de

¹⁷¹ Informe ejecutivo 2004, INEE, P. XXXI.

recursos, que no hace distinción entre los estados, a sabiendas que algunos presentan un progreso mayor que otros en infraestructura, recursos y resultados.¹⁷²

Una situación ideal sería la autosuficiencia de las entidades para administrar este programa y que lo utilizaran adecuadamente en consonancia con sus propósitos. Sin embargo, paradójicamente, esto podría traer consecuencias negativas. En primer lugar, la misma desigualdad de las entidades puede generar una iniquidad más profunda entre ellas; mientras a unas podría resultarles relativamente fácil tomar el control, a otras les resultaría caótico¹⁷³, debido principalmente a la escasez de recursos materiales y humanos que se requieren para la preservación y desarrollo de un programa que implica el uso de tecnología, que además tiene que irse actualizando, so pena de quedar reducido a un montón de basura cibernética. En segundo, el acompañamiento a las entidades tiene que ser permanente, dada la necesidad misma de actualización del software que exige la capacitación de los operadores, aunque se puede deducir que éstos adquirirán experiencia que les permita asumir los cambios. Sin embargo, no siempre son los mismos profesores los que se encargan de implementar y ése es un problema grave, porque se tiene que empezar de cero en muchos casos, a menos que se establezcan lineamientos que aseguren la permanencia de los responsables, por lo menos, durante un periodo prolongado con el fin de que se conviertan en expertos y luego en multiplicadores.

¹⁷² Por ejemplo, entidades en las que se atiende a un mayor número de estudiantes en escuelas rurales, indígenas o telesecundarias, registran niveles de aprendizaje más bajos que aquellas entidades en las que la matrícula de estudiantes es mayor en escuelas urbanas o privadas. (Los Estudiantes, las Escuelas y su Entorno, INEE 2005). El Distrito Federal o Nuevo León tienen proporciones mayores de escuelas privadas, menores de escuelas rurales y pocas o ninguna escuela indígena. Estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca presentan situaciones opuestas, con baja proporción de planteles privados y alta de escuelas rurales, indígenas y cursos comunitarios. En parte por ello, los resultados promedio de una entidad, cuando se considera el conjunto de sus servicios educativos, presentan diferencias importantes. (La Calidad de la Educación Básica, Ayer, Hoy y Mañana, INEE 2006.)

¹⁷³ Hay que imaginar lo que representa para Chiapas atender a 5 mil 706 primarias multigrado de un total de 8 mil 332 escuelas primarias, y a mil 175 telesecundarias de un total de mil 588 secundarias, en contraste con el esfuerzo que debe hacer el Distrito Federal para atender 38 multigrados y 49 telesecundarias, de un total de 3 mil 392 primarias y mil 372 secundarias. La dispersión de una parte considerable de la población rural en gran número de localidades de tamaño muy reducido, con la lejanía de muchas de esas localidades respecto a los centros mayores de población, obliga al sistema educativo a atender a los niños que viven en esas localidades pequeñas y, sobre todo, aisladas, mediante servicios que operan en condiciones precarias, así como en escuelas de tipo multigrado, mayoritariamente comunitarias e indígenas. (La Calidad de la Educación Básica, Ayer, Hoy y Mañana, INEE 2006.)

Es lógico pensar que los estados más débiles, económica y políticamente, darán prioridad a los problemas más urgentes que no terminan de resolverse y obviarán aquellos que puedan parecer secundarios, como el mantenimiento de equipo de cómputo o la capacitación de profesores analfabetas tecnológicos. Y aquellas entidades con mejor posición en el sistema político, y con sus problemas básicos resueltos, podrán invertir en tecnología para apoyar el aprendizaje en el aula, lo que acrecentará la brecha que, pese a los esfuerzos de los gobiernos, autoridades educativas y programas internacionales de apoyo, no puede reducirse. La toma de decisiones, con respecto a la permanencia del programa, variará en las diferentes regiones del país, seguramente, porque cada una se enfrenta con problemáticas particulares y ahí, la federalización puede provocar la desaparición, de éste en algunas entidades, y su fortalecimiento en otras, con las lógicas consecuencias de desigualdad de oportunidades.

Por último, aludiremos a Prawda (1987) quien señala que los programas teóricos de actualización, que se propongan para el magisterio en servicio y en formación, los de alfabetización computacional para alumnos y docentes y los de equipamiento, experimentaran necesariamente una modificación en la praxis, motivada por un sinnúmero de factores imponderables, entre los que sobresalen: variaciones regionales, políticas, administrativas y burocráticas, y sobre todo, interpretaciones particulares que maestros y alumnos hacen de estas medidas, como resultado de su práctica cotidiana. Esta idea nos sugiere el surgimiento de variadas formas de utilización del programa al dejarlo en manos de las entidades y no quiere decir que esto sea malo, de hecho, esas modificaciones en la praxis, de las que habla Prawda, pueden ser positivas para la práctica profesional de los profesores, que en un país sin desigualdades podría ser un pivote para estimular la competencia entre los estados, en aras del mejoramiento de la calidad educativa, sin embargo, en nuestro país, la desigualdad social sigue persistiendo y mientras no se equilibren las diferencias, los intentos de apoyar la federalización (o viceversa) con programas como Enciclomedia pueden ser contraproducentes.

5.3.4 Relación con la participación social

El ANMEB incluyó dos reformas que pretendían modificar sustancialmente la organización del sistema educativo. La primera fue la transferencia a los estados de la administración de los establecimientos educativos que hasta ese momento se hallaban bajo control de la SEP y la segunda, la creación de un conjunto de consejos de participación social (escolar, municipal, estatal y nacional) que pretendían garantizar, por primera vez en la historia, un control mínimo de la sociedad sobre la educación. La primera medida se llevó a la práctica de inmediato, la segunda, en cambio, nunca ha tenido una realización efectiva y satisfactoria (Guevara Niebla 2006). La participación social es un anhelo de muchos de los expertos cuya aspiración común es el mejoramiento de la calidad en la educación, sin embargo, es un deseo que no se ha visto concretado a pesar de mencionarse de manera reiterada en los programas educativos de las diferentes administraciones.

El Observatorio Ciudadano de la Educación¹⁷⁴ critica la falta de una voluntad real del gobierno para establecer el Consejo Nacional de Participación Social, que promovería la intervención ciudadana en los ámbitos escolar, municipal, estatal y nacional y que sería el contrapeso para la acción gubernamental que es la que decide unilateralmente sobre los programas de estudio y los asuntos pedagógicos más relevantes. Sin embargo, reconoce que no existe una cultura de participación que pueda garantizar la conformación de estas entidades; no existen lineamientos claros respecto de las tareas que pueden desempeñar y hasta dónde llegan sus prerrogativas y poderes. Rangel (2006) propone que un Consejo Nacional de Participación Ciudadana tenga la responsabilidad de evaluar informar y desarrollar estrategias para el mejoramiento de la calidad de la educación. Sin embargo, aunque muchos enfatizan esta necesidad, urgente en nuestro sistema educativo, (Schmelkes 1991), (Latapí 2004), (Andere 2006), (Guevara Niebla 2006), existe el problema de la sistematización, el cómo conformarlos y con quiénes. Desgraciadamente priva el interés personal, que en muchos casos se superpone al colectivo, y los ciudadanos participantes, ya sean expertos, padres de familia o profesores, orientan su conducta de acuerdo al provecho que obtengan y no al beneficio de la mayoría.

¹⁷⁴ Comunicado 1. La participación Social en la Escuela.

Programas como Enciclomedia demandan la participación ciudadana desinteresada por varias razones: se trata de proyectos que requieren la inversión constante de recursos y es importante que éstos se encaminen efectivamente al mantenimiento y actualización del programa. Estos recursos pueden provenir de financiamiento público o de aportaciones privadas, pero sea cual fuere el origen, su correcta aplicación tiene que estar supervisada por elementos externos al ámbito escolar. Por otro lado, se debe vigilar que la práctica docente se apoye en la utilización de esta herramienta, para garantizar su aprovechamiento y evitar la subutilización de la tecnología, lo cual también es una tarea que correspondería a los padres de familia, por ejemplo. En este sentido, Enciclomedia promueve la participación social, con la intención particular de preservar este recurso cuyo costo es elevado, y su inversión inicial proviene incluso del gasto social, pero su mantenimiento no tiene asignados fondos, ya que los contratos para su conservación técnica fueron cancelados.

En resumen, a veces puede parecer una relación espuria del programa con las orientaciones de la política nacional, sin embargo, a nuestro criterio, sí las trastoca aunque en distintas proporciones. Con relación al modelo instrumentado, para orientar la práctica dentro de las organizaciones escolares, también presento una breve reflexión sobre el papel del programa en la NEM.

5.4 Enciclomedia y la Nueva Escuela Mexicana. Una reflexión sobre sus criterios de desempeño.

Los criterios de desempeño que se establecieron con el fin de operacionalizar este modelo fueron: el *aprendizaje*, la *enseñanza*, la *gestión escolar*, la *formación continua* y el *desarrollo profesional*, y la *gestión institucional*. Son referentes en que, se espera, se basen las acciones de las organizaciones escolares y que, en conjunto, formen la comunidad educativa ideal, que sería la NEM, autónoma, impulsora de la gestión y el trabajo colectivo y comprometida con las orientaciones de la política nacional. Se supone que fueron definidos los valores esperados y las dimensiones que identifican a cada criterio, sin embargo, no se encuentran explícitos en algún documento oficial ni los directores de las

organizaciones observadas los reconocen, por tanto, es difícil que los implicados puedan orientar las acciones ante tal desconocimiento.

Con las limitaciones de información, construyo una crítica respecto de estos criterios y el valor de Enciclomedia en ellos¹⁷⁵. El *aprendizaje* se refiere al desempeño que se espera de los alumnos y permite orientar las acciones que corresponden a cada uno de ellos, basadas en los aprendizajes que se pretende lograr por los alumnos en los diferentes campos del conocimiento. Esto implica, como lo establece el artículo 3º, formar a los niños y a los adolescentes en ambientes adecuados...y se excluyen las condiciones mínimas – físicas, administrativas, laborales, académicas, de infraestructura y soporte educativo, así como de apoyo técnico pedagógico – para que el aprendizaje de los alumnos sea efectivo. Hay escuelas que cuentan con esas condiciones, pero hay otras muchas, sobre todo en los estados más pobres, que carecen de lo más indispensable y sólo cuentan con el apoyo de un profesor que no es el más calificado,¹⁷⁶ para mejorar el aprovechamiento de los alumnos. En lo que concierne a Enciclomedia, no se puede asegurar que vaya impactar en el aprendizaje, aunque mejora notablemente la capacidad de atención del alumno y le ofrece fuentes de conocimiento y aunque las oportunidades para interactuar con equipos de este tipo crecen en las áreas urbanas, los estudiantes de las zonas rurales siguen en desventaja en este sentido.

Con relación a la *enseñanza*, ésta alude al trabajo deseable del docente, que tiene como referente principal el aprendizaje del alumno y en la que se desglosan aspectos que deben desenvolverse en las prácticas de enseñanza. El INEE publica un documento¹⁷⁷ que trata de los factores que inciden en el aprovechamiento de los estudiantes, siendo uno ellos la calidad del maestro, sin embargo, existen otros (factores de contexto y de capital cultural

¹⁷⁵ Estos criterios están definidos en el documento publicado por el gobierno de V. Fox, *Calidad, Equidad e Innovación en el Desarrollo Educativo Nacional*, Fondo de Cultura Económica 2005.

¹⁷⁶ Los maestros de menor experiencia son enviados a escuelas de localidades remotas o zonas urbanas marginadas, precisamente, las que mayor probabilidad tienen de generar los atrasos. Como los maestros no proceden de esos medios geográficos, difícilmente se arraigan en las comunidades y con frecuencia se ausentan de sus labores. Se ha demostrado que, después del primer año de servicio, una proporción significativa de docentes solicita su adscripción a otras escuelas ubicadas en comunidades económicamente más desarrolladas (Guevara Niebla et al 1997:66).

¹⁷⁷ Los estudiantes, las escuelas y su entorno, resultados de los exámenes de la calidad y logro educativo 2005, INEE.

familiar) sobre los cuales el profesor no tiene control y que inciden significativamente en el aprendizaje de un alumno. Por más calidad y experiencia que tenga un profesor, si los factores exógenos son adversos, el estudiante no podrá tener el mismo aprovechamiento que otro, el cual tenga a su favor las condiciones propicias que favorezcan la aprehensión de los conocimientos. Lo positivo del programa es que ha sembrado la semilla sobre la necesidad de dejar de ser “analfabetas tecnológicos” y aportado nuevas formas de trabajar con los alumnos, dejando de lado el modelo tradicional e incorporando la tecnología, aunque sea de manera paulatina y a veces deficiente. Sin embargo, no resuelve el problema de la falta de preparación del profesor, y éste es un aspecto que afecta particularmente a este proyecto.

El tercer ámbito, que es la *gestión escolar*, se refiere al trabajo colegiado del director y los docentes, para poner en marcha propuestas de mejora continua de la institución escolar, de acuerdo a las necesidades particulares de la población que atiende la escuela y el entorno donde se ubica. El PNE (2000-2006) describe una escuela pública, (p.126) donde la eficaz colaboración profesional entre los docentes y el personal directivo y de apoyo son las claves para crear un ambiente que propicie el aprendizaje, a partir de un diagnóstico de las características de los alumnos, para atender la diversidad y apoyar a los alumnos en riesgo de fracaso escolar. Para crear este ambiente escolar ideal, aparte de las medidas ofrecidas por las autoridades, se requiere propiciar una cultura más democrática; decidir a través del consenso no es fácil porque la democratización demanda inversión de tiempo del cual carecen los profesores para discutir y analizar los problemas de la población estudiantil, así como buscar soluciones y aplicar estrategias, sin que desatiendan sus obligaciones frente al grupo; la excesiva carga de actividades extra escolares a la que se someten los docentes y que tienen que cumplir mínimamente¹⁷⁸ les impide realizar más de lo que es su obligación básica. Por otro lado, la selección de los directivos basada en favores sindicales,¹⁷⁹ y no en competencias y capacidades, es un obstáculo para el surgimiento de verdaderos liderazgos;

¹⁷⁸ Ornelas (1999) cita el trabajo de Citlali Aguilar, *El trabajo de los maestros, una reconstrucción cotidiana*, para dar fe del asunto de la sobrecarga extra curricular que tienen que enfrentar los docentes en su diaria labor y que es una limitante más para su buen desempeño dentro del aula.

¹⁷⁹ Latapí (2004) señala los vicios que el SNTE ha propiciado entre el magisterio, siendo uno de tantos la asignación de puestos directivos en el SEN, basado en intercambio de favores y en obediencia, más que en un concurso o evaluación de la capacidad.

de sujetos preparados y comprometidos con el mejoramiento de la institución; que imbuyan en sus colaboradores, el sentido de pertenencia y estimulen el compromiso con las metas institucionales.

El cuarto criterio es el de la *formación continua y desarrollo profesional*, enfocado a lograr que los profesores y directivos desarrollen las competencias requeridas para mejorar su desempeño. Este criterio, indiscutiblemente, se desprende de la necesidad básica de profesionalizar mejor al magisterio. En el caso del programa, este criterio es fundamental, aunque no se haya llevado a cabo de una manera articulada, pues los directivos no recibieron capacitación al respecto, sólo informes sobre lo que tenían que hacer y los profesores reciben capacitaciones de personal que no está capacitado adecuadamente y las actualizaciones del programa parecen ir más rápido que las actualizaciones de los profesores, dándose un desfase.

La última de estas dimensiones es la *gestión institucional*, que alude a la conducción político-organizativa y administrativa del sistema educativo a nivel estatal y nacional. Esta parte tiene mucho que ver con las relaciones de las autoridades educativas en los diferentes ámbitos. Enciclomedia fue un programa que no se negoció entre estos niveles, sino que fue una disposición federal que los estados tenían que acatar bajo ciertas directrices (por eso se cuestiona su calidad de política pública y se concibe más como política de gobierno). Pese a la certeza de su implementación coordinada por las autoridades centrales, el futuro del programa parece algo incierto por la oposición que ha tenido en el espacio público entre algunos grupos políticos y académicos. Si se pretende continuar, se requerirá de una cuidadosa gestión institucional que subsane las problemáticas ya detectadas en una acción de concordancia entre los niveles implicados, entre autoridades nacionales y estatales pero, sobre todo, dentro de las mismas estructuras de las entidades.

La consideración de la comunicación, dentro de cualquier iniciativa gubernamental no sólo en el aspecto educativo sino en cualquier ámbito, es una cuestión que no debe soslayarse. En este estudio se abordó un programa de los muchos que se encuentran operando en el SEM, pero pudo haber sido algún otro de igual trascendencia que Enciclomedia. Lo que se

quiere subrayar es, antes que nada, la necesidad de tomar en consideración a los verdaderos actores de la implementación de una política y no restringirse al juego argumentativo que a veces se desarrolla en la esfera pública, que no siempre tiene un saldo favorable para los jugadores, y lo que es peor, para la sociedad que no participa en él. A este respecto presento una reflexión.

5.5 Implicaciones de la Comunicación de la Política Pública en la hechura de las políticas educativas en México.

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 de la educación en general; pese a las buenas intenciones que puedan tener los diseñadores de una política, el camino que recorre desde que se formula hasta que se pone en práctica es largo y a veces accidentado, y termina sufriendo modificaciones que no son acordes a las aspiraciones de sus impulsores¹⁸⁰; aunado a esto, en nuestro país, la premura de las autoridades por obtener resultados tangibles antes que terminen las administraciones, las lleva a instrumentar políticas y programas de manera acelerada y vertical, sin mediar estrategias que sensibilicen y participen a los individuos que van a encargarse de darle forma a través de sus acciones, a esos lineamientos. Ezpeleta entiende esta urgencia como “la expresión de una dinámica política (a nivel del Estado) acelerada por lógicas económicas”.(Ezpeleta 2004:416) que impide consolidar los componentes de una política pública; además que la determinación rígida de plazos o etapas en aras de evaluar o medir resultados, impide que se atiendan aspectos tan importantes como los tiempos escolares, y al sujeto mismo que va a concretar en acciones esas aspiraciones de la política educativa nacional.¹⁸¹

¹⁸⁰ 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 a que se cree que el aumento del gasto corriente es el más importante prerequisite para el éxito.

¹⁸¹ Los sujetos entrevistados se quejan continuamente de la superposición de las etapas escolares con las de implantación de una nueva reforma. Existen desfases entre las demandas de acciones por parte de las autoridades y las posibilidades reales de los docentes, debido a sobrecarga de actividades o a terminación de ciclos escolares, por ejemplo. Señalan que siempre se les capacita posteriormente a la asunción de las responsabilidades y no antes como sería lógico, lo que provoca un arranque incierto en la implementación.

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” (Ezpeleta 2004:407) 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.¹⁸² Ezpeleta 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” (Ezpeleta 2004:407), para lo cual 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 estos por parte de las bases, pueden existir un sinnúmero de elementos que intencionalmente o no los distorsionan, pervierten su esencia, e inducen al fracaso, entre ellos, los medios de comunicación.

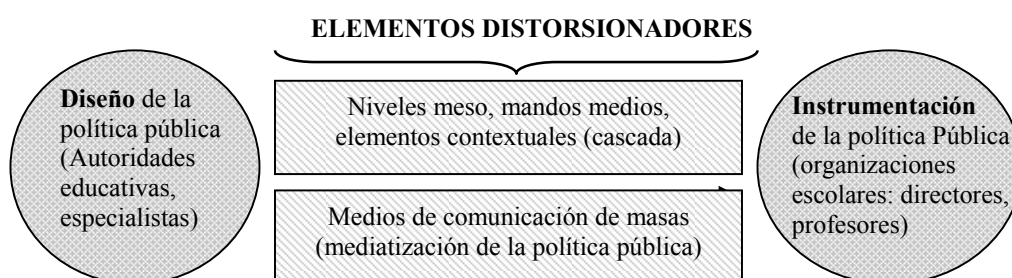


FIGURA 5.2 Elementos distorsionadores de la comunicación de una política pública. Fuente: elaboración propia

EL PNE (2000 – 2006) sugiere que debe existir buena relación y entendimiento entre el Sistema Educativo Nacional (que debiera ser extensivo a los demás sistemas políticos) y los medios de comunicación, “lo que permitirá el diálogo y la discusión constructiva sobre los diferentes temas relacionados con la educación en apoyo al logro de los resultados de la educación” (p.87). Efectivamente, la presencia de los medios de comunicación en una democracia es imprescindible, sin embargo, Latapí señala que en nuestro país “no se ha

¹⁸² 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 la instrumentación de los programas.

logrado que los grandes medios de comunicación, atentos a otros intereses, contribuyan a la difusión y discusión de las grandes políticas públicas de la educación” (Latapí 2004: 350). Más bien, ha sucedido lo contrario, como puede observarse en casos como el de Enciclomedia o el de la RES. Nuestra preocupación es, fundamentalmente, hacer una distinción entre estas actividades *mediatizadoras* de la política, que a veces pueden ser desfavorables para la implementación, y hacer énfasis en una acción *mediadora* que permita el desarrollo de un proceso de política pública que hemos diferenciado como Comunicación Política (CP) y Comunicación de la Política Pública (CPP).



FIGURA 5.3 Elementos impulsores de la comunicación de una política pública. Fuente: elaboración propia

Los medios de comunicación son capaces de imponer “filtros” que actúan en los individuos y que lo inducen a aceptar o rechazar cierta información del entorno; sin embargo, antes que éstos, “se superpone otra categoría de filtros constituidos por la “percepción activa” del destinatario del discurso político rebautizado en este caso como el receptor” (Breton 1995:363). Como hipótesis señalamos que, una forma de estimular esta percepción activa de los implementadores para que una posible mediatización de la política no afecte los propósitos gubernamentales, es la transmisión confiable, oportuna, clara y suficiente del mensaje de la política. Para ello se considera a la *mediación* como una “instancia que concibe los imperativos de la transmisión y los imperativos del respeto a la palabra transmitida” (Breton 1995: 367) en la que los medios de comunicación masiva no tienen ningún papel principal, ya que el mensaje puede (y debe) circular por otros canales diferentes, con la responsabilidad primera de los políticos, porque, como señala Breton: “La palabra política existe, aún antes de ser mediatizada”.

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” (Ornelas 1999: 33). Éste es uno de los riesgos de confiarse en una estrategia de divulgación mediática y obviar una estrategia de difusión interna que movilice las partes involucradas hacia una dirección institucionalmente correcta. “El reto es, por lo tanto, encontrar el hilo conductor que funja de puente entre el hacer cotidiano de las escuelas con las propuestas de mejora del hacer educativo” (Camarillo 2006: 85) ese hilo conductor, puedes ser la Comunicación de la Política Pública, que se entienda como un elemento obligado en la formulación de las políticas y que esté presente siempre en las intenciones de los tomadores de decisiones. Las implicaciones de considerarla dentro de la hechura de las políticas pueden ser básicamente:

Para los formuladores o tomadores de decisiones:

- La posibilidad de que el mensaje de la política llegue lo más intacto posible a los implementadores, y estos puedan resemantizarlo y ponerlo en práctica, respetando las aspiraciones del proyecto.
- La posibilidad de evitar que elementos distorsionadores perviertan el mensaje de acuerdo a intereses ajenos a los educativos, provocando conflictos y problemas como la predisposición de los docentes que van a participar en el proyecto.
- La posibilidad de que los docentes se sientan tomados en cuenta y participen de una manera voluntaria y comprometida en el proyecto.

Para los implementadores;

- La posibilidad de contar con información fidedigna que no esté contaminada por los intereses personales diversos.
- La posibilidad de tener información de fuentes directas que permitan conocer claramente los lineamientos, aspiraciones, acciones, metas y sobre todo lo que se espera del implementador en la ejecución de la política, para que este encamine su trabajo en la misma dirección.

- La posibilidad de reducir la incertidumbre y aumentar la confianza en los emisores legítimos, y persuadir a las bases de la importancia de su participación en el cambio del sistema educativo que demanda el país.

Este concepto debe permear en toda las fases de la política pública, puesto que en cada una de ellas es el elemento humano el encargado de ir reproduciéndola y la comunicación es indispensable para el entendimiento, sin embargo, a la hora de ponerla en práctica, la presencia de un flujo lo más directo posible de información, seguramente facilitará su comprensión y su instrumentación. En la fase de implementación, que es la que estudiamos en esta investigación, la Comunicación de la Política también tiene sus propias implicaciones, como lo veremos en el siguiente apartado.

5.6 Implicaciones de la Comunicación de la Política Pública en el proceso de implementación.

Murillo (2004) señala que la información que se integra en un contexto organizativo es interpretada colectivamente, y de este modo se dispone de la autoridad para lograr las acciones consecuentes con el significado atribuido a la información. Cuando se informa a las personas de manera clara, suficiente y oportuna respecto de lo que se espera de ellas en la implementación de un proyecto, lo más posible que los mensajes recibidos se traduzcan en acciones en favor de éste. La autoridad para conducirnos dentro de cualquier ámbito (profesional, laboral, escolar) nos la da la información, la falta de ella produce incertidumbre y acciones que no están dentro de la racionalidad del proyecto. Por lo tanto, quienes coordinan la instrumentación de un programa (emisores), no deben olvidar proveer a los encargados de concretar sus lineamientos (receptores), de toda la información que pueda garantizar o por lo menos coadyuvar a que sus acciones se apeguen a lo establecido dentro del diseño.

Cuando se pone en marcha una política es necesario el acompañamiento de un plan para comunicarla; en el ámbito de la educación, señala Ezpeleta (2004) implementar 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) la puesta en marcha de ese cambio para el mejoramiento escolar 2) la trascendencia de su participación en el proyecto 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.

El supuesto de la relación lineal entre la formulación normativa y de los cambios y su ejecución de los agentes encargados de prestar los servicios está ya desmantelado (Ezpeleta 2004) y a pesar de eso se sigue actuando como si no se hubiese aprendido la lección. Ahora se requiere de un proceso más cuidadoso para la implementación que implique la toma de precauciones para los formuladores. Cuando se deja en manos de los medios la esencia del mensaje de la política, sin atender a un micronivel que significa argumentar entre los receptores que están directamente involucrados con un mandato, se puede “desencadenar un problema potencial más grave que el que estaba destinado a resolver” (Breton 1995:370).

Si la *palabra política* es el mensaje, “los encargados de darle la forma para transmitirlo”, que son los mediadores, participan indudablemente en su producción (Breton 1995). Esto quiere decir que los políticos no necesariamente son los mediadores, hay profesionales encargados de “modelar” los mensajes y transmitirlos a través de canales cuidadosamente seleccionados para asegurar que lleguen a los públicos a los que deben llegar. Esto es, que se realiza lo que Breton llama un “proceso de coproducción” de la palabra política, realizado por el político y el mediador.

Profesionalizar la Comunicación de la Política dentro del proceso de implementación significaría principalmente:

- Que las acciones de los receptores (implementadores) sean acordes con las aspiraciones y expectativas de los emisores de la política (formuladores).
- Que el proceso de implementación sea congruente con el diseño de la política
- Que el proceso y resultados de den en el menor tiempo y con las menores modificaciones posibles.

Para lograr esto no hay fórmulas porque depende de las circunstancias, de los objetivos de la política y de los recursos de los impulsores. Concretar una propuesta escapa de los propósitos de este trabajo. Nuestra aportación es más bien de carácter teórico; es hacer hincapié en que, la Comunicación de la Política, puede ser una gran oportunidad para la implementación de las políticas públicas.

Consciente de las limitaciones de cualquier trabajo de investigación, presentamos algunas propuestas que pueden completar en un futuro las ideas desarrolladas en este documento.

5.7 Oportunidades y limitaciones del estudio y del proceso de investigación. Futuras líneas de indagación

El presente trabajo, como muchos otros que se producen en la actualidad, toca las fronteras de varios campos de estudio: la comunicación, el análisis de políticas y la educación, lo cual representa una gran oportunidad. En este apartado ofrezco mi reflexión respecto a los límites y las posibilidades de mi investigación, y las implicaciones en cada una de estas áreas del conocimiento.

Las limitaciones del estudio corresponden a las de cualquier otro de corte cualitativo, la imposibilidad de realizar generalizaciones. Como se trata del análisis de casos, solo se presentan las evidencias encontradas en ese lugar y tiempo determinado; el nulo control de variables representa un problema complejo imposible de subsanar. Por otro lado, el ambiente educativo es de una complejidad que impide la consideración de todas las aristas que pudiera tener un caso específico incluso; las dimensiones individual, organizacional, del contexto socioeconómico, cultural, los problemas propios del sistema educativo nacional, regional, local, por nombrar solo algunos temas, impiden que se dé una visión holística, tridimensional. A veces es imposible estudiar todos y cada uno de los aspectos de un tema, por lo que es necesario el recorte.

En otro sentido, el estudio aportó pistas para el establecimiento de patrones de acción en ambientes específicos, que pueden considerarse en posteriores estudios y esto ayude a la toma de decisiones de la política educativa; el diseño además, puede ser aplicado a otras investigaciones, sea de política educativa o de cualquier otro ámbito de las políticas

públicas. En cuanto a las disciplinas mencionadas, las aportaciones teóricas giran en diversos sentidos.

En el campo de la Comunicación

Existe una propuesta para inaugurar las *Ciencias de la Comunicación Política* como un campo científico (Breton 1995) que involucraría a muchas arenas y territorios y diversificaría los elementos de la comunicación. Esta ampliación permitiría un análisis en diversos niveles de las actividades sociales. Haría posible desarrollar, en un micronivel, formulaciones analíticas partiendo de dos o más actores (Belanger 1995). El concepto que he propuesto, desde el capítulo 2, de *Comunicación de la Política Pública* podría ser una línea, dentro de la base del edificio analítico de este nuevo campo científico.

Es importante considerar esta línea de la comunicación como un elemento imprescindible tanto para la puesta en práctica como para formar un marco analítico en las diferentes etapas del ciclo de políticas públicas. Señalan Knoepfel, Larrue y Varone (2000), que la formulación en cada una de las etapas de cuestionamientos analíticos, hipótesis y teorías parciales, permiten favorecer los factores de análisis en función de los diferentes campos disciplinarios utilizados: Sociología, Derecho, Ciencia Política, Economía y así constituir subdisciplinas tales como diseño de la acción pública (“policy design”), investigación para la ejecución (“policy implementation”) y evaluación de programas (“policy evaluation”) etc. En este sentido, el objetivo es proponer a la *comunicación de la política*, como una subdisciplina del campo disciplinario de la comunicación, tanto para crear mecanismos analíticos parciales de las políticas públicas, como para enriquecer la propia disciplina en sus aspectos tanto instrumentales como epistemológicos.

En el campo de las Políticas Públicas

El abordaje de los procesos de implementación permite entender cómo los actores encargados de llevar a la práctica los lineamientos, los asumen y los concretan en acciones. Aunque lo ideal es el estudio lineal de una política, es decir, desde la fase primera (diseño) hasta la evaluación, la inversión de recursos que entraña limita este procedimiento, por lo que se estila el análisis de alguna

de sus fases. Ezpeleta (2004) arguye la necesidad de observar la activación de los clásicos canales disponibles en el aparato –las capacitaciones en cascada, la apelación a cuadros técnicos mayoritariamente no especializados– que son parte del proceso de implementación de políticas, para la reflexión sobre su pertinencia o efectividad, a fin de contrarrestar el referente inmediato de una forma de operar sedimentada en el sistema, y, todavía, la forma “natural” de representar a la implementación por parte de no pocos estratos de la administración. Es importante dar a la implementación un valor justo por su importancia, los programas que se pueden estudiar en esta fase son múltiples, en cualquiera de los niveles educativos, e incluso en otra clase de políticas sociales. No es suficiente que se realicen evaluaciones de las políticas, estudiar el proceso puede dar mucha luz, sobre todo, preventiva.

En el campo de la Educación

La investigación educativa en el nivel básico es escasa; los estudios sobre la asunción de los cambios provenientes de las innovaciones en nuestro medio son incipientes a pesar que en los países occidentales tienen ya varias décadas (Ezpeleta 2004); lo que ocurre en las escuelas de nivel básico es un tema que se maneja de manera general por medio de las evaluaciones que se realizan respecto a los elementos presentes en el proceso de aprendizaje, pero lo que sucede en el seno de las organizaciones no es algo que a lo que se recurra con frecuencia en los estudios; el asunto de las capacidades de las organizaciones educativas sirve a la teoría de las organizaciones, y la evidencia de que existe una urgencia por estudios de gestión y liderazgo en nuestro contexto se ha hecho más patente con este estudio. Para Moreira (2005) el cúmulo de investigaciones mayoritariamente en torno al liderazgo, proviene del ámbito anglosajón, con lo cual el factor cultural modera y condiciona la generalización de resultados obtenidos en otros contextos. Es necesario, generar matizaciones en torno al liderazgo en centros docentes de nuestro contexto es otro elemento motivador. También el asunto de la gestión escolar es un tema de investigación en sí mismo que personalmente considero urgente de abordar.

De esta manera, resumo las necesidades que se observaron en los varios ámbitos de estudio, hay una gama amplísima de posibilidades en cualquiera de las tres disciplinas, lo importante es despertar interés y estimular este tipo de investigaciones dirigidas a aportar datos para contribuir a resolver problemáticas de interés general.

BIBLIOGRAFIA

- Achache Gilles, El marketing político, en el Nuevo Espacio Público, Editorial Gedisa 1998.
- Aguilar Villanueva Luis^a, estudio introductorio en El Estudio de las Políticas Públicas tomo I, Editorial. Porrúa, 2003
- Aguilar Villanueva Luis^b, estudio introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno tomo III, Editorial. Paidós 2003(c)
- Aguilar Villanueva Luis^c, estudio introductorio, en La Hechura de las Políticas tomo II, Editorial Paidós 2003(b)
- Aguilar Villanueva Luis^d, estudio introductorio en La Implementación de las Políticas, tomo IV, Editorial Porrúa, 2003
- Aguilar Villanueva Luis^e, Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México, en Sociológica año 19 num. 54, enero abril de 2004.
- Aguilera Sandra, Rodríguez Miguel A. Y Laya Marisol, Plataforma educativa 2006, cuaderno de trabajo, educación básica, Observador Ciudadano de la Educación, Octubre de 2005.
- Alberto Pérez Rafael, Estrategias de Comunicación, Editorial Ariel, 2005
- Álvarez Madrid José, las Políticas como un Proceso Comunicacional, Papers de Formació Municipal, Diputació de Barcelona, Núm. 31, diciembre de 1996.
- Andrade de Cid Patricia, Perspectivas para la investigación en comunicación política, Revista Razón y Palabra. Num. 12 año 3, octubre de 1998 enero de 1999.
- Arnaut Alberto, la Federalización y el SNTE, en Pardo María del Carmen (coord) , Federalización e Innovación Educativa en México, El Colegio de México, 1999
- Ascher William, La Evolución de las Ciencias de las Políticas, en El Estudio de las Políticas Públicas tomo I, Editorial Porrúa, 2003
- Ávila Muñoz Patricia, Educación y Nuevas Tecnologías, un espacio de colaboración latinoamericana, Tecnología y Comunicación Educativas, año 16 num. 34 – 35, julio 2001, junio 2002.
- Bardach Eugene, Los Ocho pasos para el Análisis de las Políticas Públicas, CIDE 1999

- Barret Susan, Implementation studies, time for a revival? Personal reflection on 20 years of implementation studies, Public Administration and International Quarterly, vol.82 Num.20, 2005
- Bazúa Fernando y Valenti Giovanna, Hacia un Enfoque Amplio de Políticas Públicas, en Revista de Administración Pública, num. 84, Instituto de Administración Pública (INAP) 1993
- Behn Robert D. El análisis de política y la política, en Aguilar Luis El Estudio de las Políticas Públicas tomo I, Editorial Porrúa, 2003
- Belanger André J., La Comunicación Política o el Juego del Teatro y las Arenas, en Comunicación y Política, Gauthier Gilles, Gosselin André y Mouchon Jean (comps.) Editorial Gedisa, 1995, P.133 -152.
- Berman Paul, El estudio de la macro y la micro implementación, en Aguilar Villanueva Luis (coord.) La Implementación de las Políticas, editorial Porrúa, 2003
- Ball Stephen J, La Micropolítica de la Escuela, Ediciones Paídos y M.E.C. 1998
- Bolívar Antonio, Liderazgo, Mejora y Centros Educativos, en A. Medina (coord.): *El Liderazgo en Educación*. (pp. 25-46). Madrid: UNED.
- Bousquié G. Psicología Práctica de la Persuasión, Editorial Hispano Europea, 1965
- Bregman Dorine , la función de agenda, una problemática en transformación, en El Nuevo Espacio Público, Ferry y Wolton (coord), Editorial Gedisa 1989.
- Breton Philippe, Medios, mediación, democracia, para una epistemología crítica de las ciencias de la Comunicación Política, en Comunicación y Política, Gauthier Gilles, Gosselin André y Mouchon Jean (comps.) Editorial Gedisa, 1995. P.356 -370.
- Brunner, Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias, en el Futuro de la Educación en América Latina y el Caribe, compilado por Simon Schartzman en el documento de trabajo de la Séptima reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de América Latina y el Caribe 2001, ED – 01/PROMEDLAC VII/REF
- Calvo Pontón Beatriz, La Descentralización de los Sistemas Educativos, Revista Mexicana de Investigación Educativa mayo-agosto 2003, vol. 8, núm. 18, PP. 283-29
- Camarillo José Guadalupe, 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 2006, Vol. 4, No. 3 PP.84 -107
- Cohen y Franco, Gestión Social, CEPAL, Siglo XXI Editores, 2005.

- Cortés Fernando, Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. Papeles de Población, enero – marzo, número 031, Universidad Autónoma del Estado de México, 2002.
- Crovi Druetta Delia, sociedad de la información, desafíos para el campo del conocimiento de la comunicación, Revista Mexicana de Comunicación, un. 86, noviembre 2003, enero 2004
- De Fleur Margaret, Kearney Patricia, Plax Timothy G., De Fleur Melvin L. Fundamentos de Comunicación Humana, Mc Graw Hill, 2005
- De Pablos Pons Juan, La tecnología educativa hoy no es como ayer, nuevos enfoques, nuevas miradas, Revista Tecnología y Comunicación Educativas, año 17 num. 37, enero – junio de 2003
- Delgado Juan Manuel y Gutiérrez Juan, Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales, Editorial Síntesis, 1999.
- Deutsch Karl, Los Nervios del Gobierno, Modelos de Comunicación y Control Político, 1966
- Díaz Pinto Mónica, Educación y Comunicación, la experiencia brasileña en televisión educativa, Educación y Nuevas Tecnologías, IIPE UNESCO 2003
- Ditcher Ernst, Las Motivaciones del Consumidor, Editorial Sudamericana, 1968.
- Elmore Richard, Diseño retrospectivo, la investigación de la implementación y las decisiones políticas, en La Implementación de las Políticas, Aguilar Villanueva Luis, editorial Porrúa, 2003.
- Elmore Richard, Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales, en Aguilar Villanueva Luis (coord) La Implementación de las Políticas, editorial Porrúa, 2003
- Equidad, Calidad e Innovación en el Desarrollo Educativo Nacional, Colección editorial del gobierno del cambio, Fondo de Cultura Económica, 2005
- Escobedo Juan F., El Cambio en la Comunicación, los Medios y la Política, Fundación Manuel Buendía, 2001.
- Exworthy Mark And Powell Martin, Big Window and Little Window: implementation in the “congested state”, Administration and International Quarterly, vol.82 Num.20, 2005

- Ezpeleta Justa, Innovaciones educativas, reflexiones de los contextos en su implementación, Revista de Investigación Educativa COMIE, abril- junio de 2004, Vol. 9 Num.21, PP. 403 – 424.
- Fagen Richard, Política y Comunicación, Editorial Paidós, 1966
- Ferranti David, et.al Cerrar la Brecha en Educación y Tecnología, Banco mundial y Editorial Alfaomega 2003
- Ferry Jean Marc, Las transformaciones de la Publicidad Política, en el Nuevo Espacio Público, Editorial Gedisa 1998.
- Filmus Daniel, Breves reflexiones sobre la escuela del futuro y presentación de la experiencia Aulas en Red de la Ciudad de Buenos Aires, en Educación y Nuevas Tecnologías, IIPE UNESCO 2003
- Flores-Crespo, Pedro. Conocimiento y política educativa en México: Condiciones políticas y organizativas. Perfiles educativos, 2004, vol.26, no.105-106, p.73-101. ISSN 0185-2698.
- García Elena, Experiencia argentina en la producción de recursos educativos para Internet, Educación y Nuevas Tecnologías, IIPE UNESCO 2003
- Garson David, De las Ciencias de las Políticas al Análisis de Políticas, veinticinco años de progreso, en El Estudio de las Políticas Públicas tomo I, Editorial Porrúa, 2003
- Garza Mercado Ario, Manual de Técnicas de Investigación para Estudiantes de Ciencias Sociales, el Colegio de México, 2000
- Germani Gino, Política y Sociedad en una Época de Transición, editorial Paidós, 1966
- Girbau Massana M.Dolors, Psicología de la Comunicación, Editorial Ariel, 2002
- Glaser B. and Strauss A., The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research, Aldine, 1967
- Goggin M., Bowman L. y O'Toole L., Implementation Theory And Practice Toward a Third Generation, Scott Foresman and Co. 1990
- Gómez – Morín Fuentes Lorenzo, Subsecretario de Educación Básica, La Nueva Escuela Mexicana, estrategias de innovación y cambio en la política educativa, en Gaceta de Política Educativa, Año 1 Num. 0
- Gomez Morín Fuentes Lorenzo, Fortalecer Nuestra Escuela Pública, en Examen Final, la educación en México, Silvia Cherem (comp), Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 2006, P. 107 – 114.

- González Carlos, Principios Básicos de Comunicación, Editorial Trillas, 2003.
- Gosselin André, Cartografía de un campo de investigación de actividades, Introducción, en Comunicación y Política, coordinado por Gilles Gauthier editorial Gedisa 1998, P:9 – 30.
- Graus Sydney y Davis Denis, Comunicación masiva, sus efectos en el comportamiento político, Trillas, 2000.
- Grawitz Madeleine, Métodos y Técnicas de las Ciencias Sociales, editorial Hispano Europea, 1984
- Guevara Niebla Gilberto, (comp) La Catástrofe Silenciosa, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Guevara Niebla Gilberto, Democratizar la Educación, en Examen Final, la educación en México, Silvia Cherem (comp), Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 2006, P 219 – 224
- Gunter Helen, Critical Approaches of Leadership in Education, Journal of Educational Enquiry, Vol.2 Num.2, 2001.
- Habermas Jürgen, Teoría de la Acción Comunicativa I, Editorial Taurus, 2005.
- Habermas Jürgen, Teoría de la Acción Comunicativa II, Editorial Taurus, 2005
- Hernández Luviano Guadalupe, Enciclomedia, Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa 2003.
- Hernández S. Roberto, Fernández – Collado Carlos, y Baptista L.Pilar, Metodología de la Investigación, Mc Graw Hill, 2006.
- Hill Michael y Hupe Peter. Implementing Public Policy, Sage Publications, 2002.
- Holland Ilona y Honan James P. Informe de Evaluación de Enciclomedia, en Aprender Más y Mejor, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Howlett Michael and Ramesh M. Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems, Oxford University Press, 2003.
- Isla Molina Luis, Desarrollo de la Comunicación Política, Razon y Palabra, Num. 27, 2002.
- Jara Ignacio, La experiencia Chilena de la Red Enlaces, en Educación y Nuevas Tecnologías, experiencias en América Latina, IIPE – UNESCO, 2003.

- Jaramillo Jaramillo Juan, Experiencia de la Comunicación Pública, Ponencia escrita para la Cuarta Conferencia Internacional de Comunicación Social: Perspectivas de la Comunicación para el Cambio Social y el Tercer Encuentro Our Media/Nuestros Medios. Universidad del Norte. Barranquilla, 19-21 de mayo de 2003.
- Kelly Salinas Guillermo, La Brecha Digital, Implicaciones y Consecuencias, en Los Desafíos de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación, OCDE – CERI 2003.
- Knoepfel , Larrue y Varone, Análisis y Conducción de las Políticas Públicas, Insitut d Hautes Études en Administration Publique,2000.
- Kraus Sidney y Davis Dennis, Comunicación Masiva, Editorial Trillas, 2000.
- Lahera Parada Eugenio, Introducción a las Políticas Públicas, Fondo de Cultura Económica,2004.
- Lara Guido y Arizpe Adriana (comp), Comunicación, Política y Democracia, Ediciones Cal y Arena, 1998
- Laswell Harold, La orientación hacia las políticas, La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar Luis, El Estudio de las Políticas Públicas tomo I, Editorial Porrúa, 2003.
- Latapí Sarré Pablo, La Investigación Educativa en México, Fondo de Cultura Económica, 1997
- Latapí Sarré Pablo, La SEP por Dentro, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Lowi Theodore, Políticas públicas, estudio de caso y teoría política, en Aguilar Luis, La Hechura de las Políticas, tomo II, Editorial Paidós, 2003
- Lozano Rendón José Carlos, Teoría de la Investigación y la Comunicación de Masas, Editorial Alahambra, 1996.
- Lucas M.Antonio, García G. Carmen, San Román R. José A. Sociología de la Comunicación, Editorial Trotta, 2003.
- Majone Giandomenico, Evidencia argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Majone Giandoménico, Los Usos del Análisis de Políticas, en Aguilar Luis, La Hechura de las Políticas, tomo II, Editorial Paidós, 2003

- Majone Giandomenico, Políticas Públicas y Administración: ideas, intereses e instituciones, en Nuevo Manual de Políticas Publicas, Wooding R. Edit. Istmo, 2001.
- Marc Edmond y Picard Dominique, La Interacción Social, Cultura, Instituciones y Comunicación, editorial Paidós, 1992
- Martínez Rizo Felipe, Calidad y Equidad en la Educación, Editorial Santillana, 2003.
- Martínez Rizo Felipe, Calidad en Vías de Desarrollo, en Examen Final, la educación en México, Silvia Cherem (comp), Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 2006, P 67 – 80
- Maureira Oscar, El liderazgo, factor de eficacia escolar, hacia un modelo causal, Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2004, Vol. 2, No.
- Mazmanian D. Y Sabatier P. Implementation and Public Policy Scott Foresman 1989.
- Mazmanian Daniel A. Y Sabatier Paul A. La implementación de la política pública: un marco de análisis, en Aguilar Villanueva Luis (coord) La Implementación de las Políticas, editorial Porrúa, 2003.
- Miege Bernard, El Espacio Público, más allá de la Esfera Política, en Comunicación y Política, Gauthier Gilles, Gosselin André y Mouchon Jean (comps.) Editorial Gedisa, 1995, P. 44-59.
- Miles Mathew B. And Huberman A. Michael, Qualitative Data Analysis, Sage Publications, 1994.
- Miranda Francisco y Reynoso Rebeca, La Reforma de la Educación Secundaria en México, Revista Mexicana de Investigación Educativa, núm. 31 Vol. XI octubre – diciembre 2006.
- Moctezuma Barragan Esteban, el Recorrido de la Educación Pública en México, en Resumen de una Visión de la Modernización en México, tomo II, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Moctezuma Esteban, Dentro y Fuera del Aula, en Examen Final, la educación en México, Silvia Cherem (comp), Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 2006, P 211 – 217
- Montmollin, German de, Cambio de Actitud, en, Moscovicci Serge, Psicología Social, editorial Paidós, 1992.
- Morales Francisco, comp. Psicología Social, editorial Mc Graw Hill, 1997.

- Muñoz Izquiero Carlos, El problema de la Educación en México, ¿laberinto sin salida? Centro de Estudios Educativos, 1979.
- Murillo Torrecilla Javier, Un marco comprensivo de mejora de la eficacia escolar, Revista de Investigación Educativa COMIE, abril – junio 2004, Vol.9 Num.21, PP. 319- 359.
- Murillo Torrecilla F. Javier, Una dirección escolar para el cambio: del liderazgo transformacional al liderazgo distribuido Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2006, Vol. 4, No. 4e
- Myer David, Psicología Social, editorial Mc Graw Hill, 2000.
- New School Management Approaches, Organisation for Economic Co – Operation and Development, 2001.
- O'Toole Laurence Jr., The theory – practice issue in policy implementation research, Administration and International Quarterly, vol.82 Num.20, 2005.
- O'Toole Laurence, recomendaciones prácticas para la implementación de políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo, en Aguilar Villanueva Luis (coord) La Implementación de las Políticas, editorial Porrúa, 2003.
- Observador Ciudadano de la Educación, Enciclomedia, debate educativo 17, Diario Monitor , jueves 8 de diciembre de 2005.
- Ochoa Oscar, Comunicación Política y Opinión Pública, Mc Graw Hill, 2000.
- Ornelas Carlos, El Dominio del SNTE, en Examen Final, la educación en México, Silvia Cherem (comp), Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 2006, P 227 – 246
- Ornelas Carlos, El Sistema Educativo Mexicano, la transición de fin de siglo, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Ovejero Anastasio, Las Relaciones Humanas, editorial Biblioteca Nueva, 1998.
- Parsons Wayne, Public Policy, Edward Elgar Publishing, 1995
- Pérez Martínez Guadalupe, A Case Study of an Intergovernmental Educational Policy in Mexico: Programa Escuelas de Calidad. Thesis for degree of Doctor of Philosophy, Department of politics, Universidad de York.2005.
- Petty Richard E. The evolution of theory and research in Social Psychology: from single to multiple effect and process models of persuasion, in Blackwell of Social Psychology Publications, 1997.

- Pfeffer Jeffrey, Nuevos Rumbos en la Teoría de las Organizaciones, Oxford university Press, 1997
- Rabotnikof Nora, El Espacio Público y la Democracia Moderna, Instituto Federal Electoral, 1997.
- Ragin Charles C. The Comparative Method, University of California Press, 1987.
- Rangel Sostman Rafael, cambio de modelo, en Examen Final, la educación en México, Silvia Cherem (comp), Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 2006, P 55- 66.
- Regí Ramón, Dioses y Diablos Mediáticos, Editorial Tendencias, 2004.
- Reimers Fernando, (coord) Aprender Más y Mejor, políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación en México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Rodríguez G.Gregorio, Gil F. David, García J. Eduardo, Metodología de la Investigación Cualitativa, Ediciones Aljube, 1999.
- Rubio Luis, el Reto de la Educación, en Examen Final, la educación en México, Silvia Cherem (comp), Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 2006, P. 9 – 52.
- Rueda Rocío, Quintana Antonio y Martínez Juan Carlos, Actitudes, representaciones y usos de las nuevas tecnologías, el caso colombiano, Revista Tecnología y Comunicación Educativas, año 17 num. 38 julio – diciembre de 2003
- Sánchez Rosete Laura, Enciclomedia Visto por los Maestros, Revista Mexicana de Investigación Educativa, núm. 28 vol. 1, enero – marzo de 2006.
- Sanpedro Víctor, opinión pública y cambio político, en el Cambio en la Comunicación, los Medios y la Política coordinado por Francisco Escobedo Fundación Manuel Buendía, 2001.pp. 109.
- Schmelkes Silvia, La Educación Básica, en Un Siglo de Educación en México tomo II, Latapí Pablo (coord) Fondo de Cultura Económica 1998.
- Schofield Jill, A model of Learning Implementation, Administration and International Quarterly, vol.82 Num.20, 2005
- Secord Paul F. Y Beckman Carl W., Psicología Social, editorial Mc Graw Hill, 2000.

- Silverman David, Doing Qualitative Research, Sage Publications 2005.
- Solana Fernando, Un Enfoque Integral, en Examen Final, la Educación en México, Silvia Cherem (comp), Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 2006, P. 33 – 38.
- Stake R.E. Investigación con Estudio de Casos, editorial Morata, 1999.
- Stocker Robert P. Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los regímenes federalistas, en Aguilar Villanueva Luis (coord) La Implementación de las Políticas, editorial Porrúa, 2003.
- Stoll Louise y Fink Dean, Para Cambiar Nuestras Escuelas, Editorial Octaedro, 1999
- Taylor S.J. y Bogdan R. Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Editorial Paidós, 1998.
- Toro Bernardo y Rodríguez Martha, La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Trowler Paul, Education Policy, Gilredge Social Policy, Series Editor Pete Alcock, 2002.
- Uribe Mario, El Liderazgo docente en la construcción de la cultura escolar de calidad, SITIo
- Van Meter Donald S. Y Van Horn Carl E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual, en Aguilar Villanueva Luis (coord) La Implementación de las Políticas, editorial Porrúa, 2003.
- Vázquez Rosa y Angulo Félix, La caja de Pandora de la dirección de centros educativos, aportaciones de una investigación cualitativa Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2006, Vol. 4, No. 4e
- Verón Eliseo, Conducta, Estructura y Comunicación, Amorrortu editores, 1995.
- Weimer David and Vining Adam, The Policy Analysis, Theory and Practice, Prentice Hall 1992.
- Wolton Dominique ^a, La comunicación política, construcción de un modelo, en el Nuevo Espacio Público, coordinado por Ferry y Wolton, Editorial Gedisa 1989.
- Wolton Dominique ^b, los medios, eslabón débil de la comunicación política, en el Nuevo Espacio Público, coordinado por Ferry y Wolton, Editorial Gedisa 1989.

- Yehezkel Dror, Prolegómenos para las Ciencias Políticas, en Aguilar Luis_El Estudio de las Políticas Públicas, Editorial Porrúa, 2003.
- Zorrilla F. Margarita y Villa L. Lorenza, Políticas Educativas en la Educación Básica, COMIE, 2003.
- Zúñiga Leonel, Directrices prioritarias para la implantación de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Centros Educativos, Los Desafíos de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación, OCDE – CERI 2003.
- Zúñiga Magali, Aprendizaje mediado por tecnologías digitales, Educación y Nuevas Tecnologías, IIPE UNESCO 2003

DOCUMENTOS EN LÍNEA

- Calidad de la Educación Básica, Ayer, Hoy y Mañana La, informe ejecutivo 2006: INEE disponible en línea en http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos_pdf/Publicaciones/Informe2006/4oinfresejecutivo.pdf (consultado en mayo 3 de 2007)
- Calidad en la Educación Básica 2006, Instituto de Evaluación de la Educación, <http://www.inee.edu.mx/>
- Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe. [Declaración de Ciudad de México](#)
- Declaración de la Reunión del Comité Regional Intergubernamental Provisional del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la región de América Latina y el Caribe [Recomendación de Santa Lucía](#)
- Declaración de la Reunión Regional Intergubernamental sobre los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un proyecto principal en la esfera de la educación en la región de América Latina y el Caribe. [Recomendación de Quito](#)
- Enciclopedia de los Municipios <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/tabasco/>

- Estudiantes y su Entorno Los, INEE, disponible en línea en http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos_pdf/Publicaciones/Folletos/Fundacion_este_pais/oct_2006-1mb.pdf
- Índices de Marginación 2000. Consejo Nacional Para la Población (CONAPO). http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Indices_de_Marginacion_2000_Conapo
- Instituto Mexicano de Evaluación Educativa (INEE), Bases de datos, <http://www.inee.edu.mx>
- Kaupfer Edith, las políticas públicas, algunos apuntes generales, en <http://www.ecosur.mx/Difusi%C3%B3n/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspublicas.pdf>
- Latapí Sarré Pablo, La Política Educativa del Estado Mexicano desde 1992, Revista Electrónica de Investigación Educativa, Vol. 6 Núm. 2, 2004. <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>
- Plataforma Educativa 2006, Cuaderno de Trabajo, educación Básica Observatorio Ciudadano de la Educación, disponible en línea en http://www.observatorio.org/plataforma2006/5_Educacion%20basica.pdf
- Rezago Educativo en la Educación Mexicana El. INEGI. <http://www.inegi.gob.mx>
- Sistema Municipal de Bases de Datos, SIMBAD http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73
- Sistema Nacional de Información Municipal SNIM. http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_Sistema_Nacional_de_Informacion_Municipal

DOCUMENTOS OFICIALES

- Documento Base, Programa Enciclomedia, segunda Carpeta, septiembre 2004, Estado de Tabasco

- Documento Base de Enciclomedia
- Libro Blanco de Enciclomedia
- Plan Nacional de Desarrollo 1983 -1988
- Plan Nacional de Desarrollo 1995 -2000
- Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución 1983 – 1988
- Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución 1995 – 2000
- Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución, 1989 – 1994
- Programa de Desarrollo Educativo 1995 – 2000
- 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

PERIODICOS

- Diario Monitor
- Excelsior
- Financiero El
- Jornada La
- Reforma
- Universal El

LISTA DE TABLAS

| | Pag. |
|---|------|
| TABLA 1.1 objetivos específicos de Enciclomedia | 25 |
| TABLA 2.1 Diferencias entre Comunicación Política y Comunicación de la Política. | 84 |
| TABLA 3.1 Dimensiones y variables | 100 |
| TABLA 4.1 Comparación entre las diferentes escuelas respecto de la influencia de la comunicación en el proceso y resultados de la implementación | 143 |
| TABLA 4.2 Atributos del personal de la escuela Alborada. | 156 |
| TABLA 4.3 Atributos del personal de la escuela Independencia. | 159 |
| TABLA 4.4 Atributos del personal de la escuela Frontera. | 161 |
| TABLA 4.5 Atributos del personal de la escuela Progreso | 162 |
| TABLA 4.6 Síntesis de los atributos del personal en las agencias | 167 |
| TABLA 5.1 Fortalezas y debilidades del proceso y resultados de las implementación en las agencias cuya conducta implementadora se considera como buena. | 182 |
| TABLA 5.2 Fortalezas y debilidades del proceso y resultados de las implementación en las agencias cuya conducta implementadora se considera como mala. | 183 |
| TABLA 5.3 Supuestos sobre el proceso de implementación en las categorías de agencias estudiadas | 188 |
| TABLA 5.4 Estímulos y restricciones en el proceso de implementación de Enciclomedia | 189 |
| TABLA 5.5 Proceso y resultados de acuerdo a la gestión y comunicación en las agencias estudiadas. Fuente: elaboración propia | 197 |
| TABLA 5.6 Tipos de liderazgo en las organizaciones educativas | 199 |

LISTA DE FIGURAS

| | Pag. |
|---|------|
| FIGURA 1.1 Ejes de la Política Educativa Nacional. Fuente: Revista Gaceta de la Educación Num. 0 Pág. 6 | 22 |
| FIGURA 2.1 Modelo Sintetizador De Goggin Et AL (Modelo e Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de la Política – MCIIP) La comunicación de la política analizada integralmente desde los diferentes niveles gubernamentales | 63 |
| FIGURA 2.2 Esquema General De Análisis Adaptado Del MCIIP Para El Análisis Local. La comunicación de la política analizada desde la perspectiva de los receptores: los agentes locales. | 71 |
| FIGURA 2.3 Proceso transversal de la Comunicación Política y Comunicación de la Política en la implementación de una política pública. | 77 |
| FIGURA 4.1 Instancias involucradas de la implementación de Enciclomedia. Responsabilidades y flujo del mensaje de la política. | 113 |
| FIGURA 4.2 Instancias que participan en la implementación de Enciclomedia | 126 |
| FIGURA 5.1 Relación entre la implementación, la gestión y la comunicación. | 196 |
| FIGURA 5.2 Elementos distorsionadores de la comunicación de una política pública | 220 |
| FIGURA 5.3 Elementos impulsores de la comunicación de una política pública | 221 |

ABREVIATURAS Y SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ANMEB | Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica |
| ANUIES | Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior |
| CITETAB | Coordinación de Informática y Tecnología Educativa de Tabasco |
| COMIE | Consejo Mexicano para la Investigación Educativa |
| CONAEDU | Consejo Nacional de Autoridades de Educación |
| CP | Comunicación Política |
| CPP | Comunicación de la Política |
| DPGeI | Dirección de primaria General e Indígena |
| DSA | Dirección de Superación Académica |
| ILCE | Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa |
| INEE | Instituto Nacional de Evaluación Educativa |
| MCIIP | Modelo de Comunicaciones para la Implementación Intergubernamental de la Política |
| NEM | Nueva Escuela Mexicana |
| OCDE | Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico |
| OCE | Observatorio Ciudadano de la Educación |
| PDM | Plan de Desarrollo Municipal |
| PISA: | Programme International of Student Assessment |
| PNE | Programa Nacional de Educación |
| SEB | Subsecretaría de Educación Básica |
| SEM | Sistema Educativo Mexicano |
| SEN | Sistema Educativo Nacional |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SETAB | Secretaría de Educación de Tabasco |
| SNTE | Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación |
| TIC | Tecnologías de Información y Comunicación |

A N E X O S

(ANEXO 1)

ENTREVISTA CON EL PROFESOR

1. ¿Cuánto tiempo lleva implementado el programa?
2. ¿Cuál fue la principal razón por la que está usted implementando el programa?
3. ¿Cuánto tiempo lleva dentro de esta escuela?
4. ¿Hubo alguna otra persona antes que usted en el grupo? si fue así, ¿por qué dejó el grado y lo asignaron precisamente a usted?
5. ¿Qué piensa usted acerca de Enciclomedia?
6. ¿Qué fortalezas y debilidades identifica?
7. ¿Le han proporcionado toda la información necesaria para operar enciclomedia en su curso? ¿Qué información le ha faltado y podría haberle facilitado la puesta en marcha y su práctica?
8. ¿cree usted que enciclomedia puede ayudar a la práctica del docente, por qué?
9. ¿Cuándo recién comenzaron con Enciclomedia, qué pensaba del programa?,
10. ¿Ha cambiado su opinión al utilizar Enciclomedia?, ¿Por qué?
11. ¿Ha cumplido enciclomedia con sus expectativas? ¿por qué?
12. ¿Cómo se enteró del programa enciclomedia?
13. ¿Quién le ha dado información acerca del programa?
14. ¿Qué cree que busca este programa?
15. ¿La información que recibió fue suficiente para operar el programa?
16. ¿Confía en Enciclomedia? ¿por qué?
17. ¿Me puede enumerar en orden de importancia las fuentes de las que ha recibido información sobre enciclomedia?(sean personas u organizaciones)
18. ¿Cuál de ellas le ha dado información más pertinente para desempeñarse con el programa?
19. Si tiene dudas acerca de Enciclomedia, ¿a quién acude?, ¿Por qué?
20. ¿Cuál es la instancia o persona a la que se siente comprometido a responder por su buen desempeño en la aplicación del programa? ¿por qué?
21. ¿Cual es el motivo que lo hizo quedarse en este grado (5° ó 6°) y no pedir el cambio para evitar enfrentarse con un programa de esta naturaleza?
22. ¿Si se viera obligado a pedir su cambio de grado, por qué causa cree que lo haría?
23. ¿Qué es lo que enciclomedia propone de novedoso con respecto a la práctica del docente?
24. ¿Considera que fortalece o debilita la práctica docente? ¿por qué?
25. ¿En qué forma puede hacer Enciclomedia que el alumno aprenda mejor?
26. ¿Considera que puede reemplazar algún día al maestro?
27. Si usted fuera la autoridad educativa, ¿qué acciones llevaría a cabo para mejorar la implementación del programa?
28. ¿Cómo se seleccionó esta escuela para instalar el programa?
29. Enumere uno a uno los implicados/responsables de la puesta en marcha del programa
30. Describa las responsabilidades que tiene cada uno de ellos
31. ¿De qué forma ha tenido que participar usted?
32. ¿Describa cómo fueron organizándose para echar a andar el programa?

33. ¿Ha cambiado la manera en que se organizan ahora? ¿requieren del trabajo colectivo?
34. ¿Qué problemas han enfrentado durante la implementación?
35. ¿Cómo se decidió la entrada a Enciclomedia?
36. ¿Ha sido suficiente la participación de usted y sus compañeros –los involucrados de parte de la escuela en el desarrollo del programa?
37. ¿Qué resultados esperan obtener con el programa?
38. Diga la primera persona que le venga a la cabeza que ha impulsado la implementación del programa en cualquier nivel
39. En el ámbito estatal específicamente de la SEP, ¿que persona, institución o grupo le ha dado mayor impulso?
40. Dentro de la escuela, ¿quién se ha distinguido por que el proyecto se lleve a la práctica de la mejor manera
41. ¿Qué considera que hace un buen docente?
42. ¿Qué valora más de su práctica docente?
43. ¿qué considera que debe cambiar de esa práctica?
44. ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de ser docente?
45. Explique cuáles serían los puntos fuertes de su práctica como docente y cuales serían sus puntos débiles.
46. ¿Me podría hablar de sus metas personales?
47. ¿Qué dificultades ha enfrentado para operar Enciclomedia?
48. ¿Cómo las ha resuelto?
49. Si pudiera, ¿Se cambiaría si pudiera de grado escolar?
50. ¿Qué otros cursos aparte de los que ofrece la Secretaría ha tomado, para apoyar su desempeño en el programa?
51. ¿Qué es lo que lo motiva para seguir apoyando en este programa?

(ANEXO 2)

CARTA

Escribir una narración una especie de carta, como si estuviera platicando a otro profesor de otra escuela donde no hubiera Enciclomedia. Tener en cuenta lo siguiente:

Cómo es un día con Enciclomedia, desde que llega hasta que termina la sesión, teniendo en cuenta tanto las horas de uso como de no uso del equipo. ¿Qué hacen los profesores y alumnos que cuentan con este programa? Contar su experiencia, tratar de contestar las preguntas ¿qué beneficios ha tenido para la práctica docente? ¿Qué es lo que más les ha gustado, que es lo que menos? ¿Que es lo que debiera haber sido distinto desde la recepción? (la instalación, la participación, etc.) ¿recomiendas el uso del programa? ¿Por qué?

(ANEXO 3)

ENTREVISTA DE OPINIÓN

1. ¿Qué propósito tiene Enciclomedia?

- a) ¿Usted cree que el propósito de Enciclomedia es más político que educativo?
¿por qué?
- 2. ¿Qué resultados cree que tenga el uso del programa?
 - a) ¿Considera que Enciclomedia servirá para dar un salto tecnológico en el país?
 - b) ¿Considera que es demasiado lo que se invierte en tiempo, dinero y esfuerzo con relación en los resultados que se esperan? ¿Por qué?
 - c) ¿Cree usted que el programa podría perjudicar la práctica del docente? ¿Por qué?
 - d) ¿Considera que los alumnos se beneficiarían del programa? ¿Cómo? ¿Por qué?
 - i. ¿Cree que los alumnos pueden incrementar sus habilidades de pensamiento y de comunicación con el uso de este tipo de herramientas?
 - i.i. ¿Los alumnos de zonas rurales o alejadas mejorarán su nivel de aprendizaje para estar igual que los de las escuelas urbanas, utilizando este modelo?
- 3. ¿El material informativo y la capacitación sobre Enciclomedia han sido suficientes?
 - a) ¿Qué le ha faltado de información? ¿Qué información y capacitación le hubiera gustado recibir?
- 4. ¿Podría manejar (o haber manejado) el programa sin capacitación?
- 5. ¿Ha encontrado dificultades con el uso de Enciclomedia?
 - a) Explorar dificultades técnicas
 - b) Explorar dificultades administrativas
 - c) Explorar dificultades dentro de la escuela (con los docentes, director o padres de familia)
- 6. ¿Existe poca iniciativa entre los profesores para hacerse cargo de los grados en que se imparte el programa?
- 7. ¿Le gustaría que se ampliara el programa a los demás grados escolares?
- 8. ¿Se considera privilegiado por usar el programa en su práctica?
- 9. ¿Considera que es un acierto o un error que el gobierno se empeñara en la implementación del programa?

(ANEXO 4)

ENTREVISTA CON EL DIRECTOR

1. ¿Desde cuándo está instalado el programa en esta escuela?
2. ¿Por qué se seleccionó esta escuela para instalar Enciclomedia?
3. ¿Cómo fue el proceso de instalación del programa?
4. ¿Le dieron información suficiente para que usted pudiera tomar decisiones respecto a asignación de aulas, maestros, presupuesto etc.?
5. ¿Cómo fue la capacitación que recibió para ir bajando la política a la práctica cotidiana?
6. ¿Qué pensó en un inicio cuando le dieron a conocer el programa?
7. ¿Ha cambiado el concepto que tiene sobre el programa? ¿por qué?
8. Como director, ¿qué tipo de dificultades ha encontrado para la implementación?
9. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para seguir implementado el programa? ¿me podría detallar en que proporción contribuye cada una?
10. ¿Cómo contribuye el municipio en la implementación?
11. ¿Cómo calificaría la forma en que se ha dado a conocer la política? ¿ha sido la adecuada para que se entienda e implemente el programa?
12. ¿Qué le ha gustado y qué no le ha gustado del proceso?
13. ¿Cuántos docentes en su escuela trabajan con enciclomedia?
14. ¿Comenzaron todos al mismo tiempo a trabajar enciclomedia? ¿cómo fueron asignados a trabajar con estos grados?
15. ¿Cómo les ha ido a sus docentes trabajando con enciclomedia?, ¿qué le han comentado?
16. ¿Han tenido dificultades trabajando con la computadora, la plataforma
17. ¿Qué cambios han tenido que hacer en su forma de dar clase con Enciclomedia?
18. ¿Qué tan entusiasmados están con el uso de enciclomedia?
19. ¿Ha sido una carga para el trabajo de los docentes?
20. ¿Han participado docentes de otros grados con los profesores que tienen a su cargo Enciclomedia?
21. ¿Los padres de familia se han vinculado?
22. ¿Qué dificultades han tenido con el mantenimiento o conservación del equipo?
23. ¿Cree usted que los docentes querrían trabajar el siguiente año con el mismo grado? ¿Por qué?
24. ¿Qué calificación les daría a cada uno de los docentes que trabajan con Enciclomedia?
25. ¿Por qué?