

## **FORMACIÓN DE AGENDA EN LA TRANSICIÓN DEL PROGRAMA ENCICLOMEDIA HACIA HABILIDADES DIGITALES PARA TODOS**

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

### **Resumen:**

El objetivo de este trabajo es ofrecer una serie de consideraciones en torno al proceso de formación de agenda; particularmente al que ocurre en la transición del programa Enciclopedia hacia el de Habilidades Digitales para Todos. En la primera sección, se presentan tres modelos teóricos sobre formación de agenda. En la segunda se aplica el modelo combinado de formación de agenda para explicar la elección de alternativas de solución en la transición entre ambos programas. La tercera sección ofrece una serie de comentarios acerca de la utilidad de los modelos de formación de agenda para analizar cambios en programas educativos de nuestro país.

### **Abstract:**

The objective of this project is to offer a series of considerations regarding the process of forming an agenda, particularly in the Enciclopedia program's transition to Digital Skills for All. The first section presents three theoretical models for forming an agenda. The second section applies the combined model for forming an agenda to explain the selection of alternatives for resolving the transition between the two programs. The third section offers a series of comments about the usefulness of the models for forming an agenda, in order to analyze changes in educational programs in Mexico.

**Palabras clave:** política educativa, evaluación de programas, tecnologías de la información, toma de decisiones, problemas educativos, México.

**Keywords:** educational policy, evaluation of programs, information technologies, decision-making, educational problems, Mexico.

---

Alejandro Navarro Arredondo es investigador del área de Estudios Sociales del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (México). Av. Congreso de la Unión núm. 66, edificio J, piso 2, Palacio Legislativo, colonia del Parque, delegación Venustiano Carranza, 15969, México, DF, CE: alejandro.navarro@congreso.gob.mx

## Introducción

La formación de agenda es la etapa inicial del proceso de políticas públicas. Su desarrollo está determinado por los asuntos en disputa y el grado de influencia de los participantes, así como la forma en que los problemas se definen. Los posibles cursos de acción derivados de esta etapa a menudo se llaman alternativas de solución. Al respecto, Schattschneider (1960:58) advierte que “la definición de las alternativas es el instrumento supremo de poder”. Así, el proceso de formación de agenda está conformado por el periodo que transcurre entre el problema y la decisión política. Este proceso incluso puede ser útil para explicar cómo se originan políticas a partir de otras ya existentes.

Estudiar la “transición” de un programa a otro como un proceso de formulación de alternativas permite comprender los factores que son más relevantes para la elección de una decisión política. En las siguientes secciones se explicarán los principales modelos de formación de agenda y también se aplicará uno de ellos a la definición de alternativas en la transición del programa Enciclomedia hacia el de Habilidades Digitales para Todos. Es necesario señalar que nuestro análisis hará un énfasis en el rol que desempeñaron en esta transición tanto los funcionarios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como los integrantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La fuente de información del análisis proviene de documentos públicos y declaraciones de diversos actores en medios de comunicación impresa, así como de entrevistas con actores clave en la transición. Se hizo un esfuerzo por conversar con el mayor número de involucrados en este proceso, sin embargo, por la naturaleza del tema de investigación, no fue posible obtener el apoyo de todos. No obstante, se logró el objetivo de escuchar los comentarios tanto de quienes estuvieron a favor de la transición, como de aquellos que la cuestionaron.

## Modelo de barrera

La primera teoría que se discute es el modelo de barrera formulado por Bachrach y Baratz (1970) y desarrollado con más detalle por Cobb y Elder (1972). Éste asume que la distribución de la influencia y el acceso a la toma de decisiones tienen un sesgo inherente, es decir, el sistema funciona en beneficio de algunos y en perjuicio de otros. El modelo también admite que la cantidad de temas que son importantes en un momento determinado

es limitada, porque la atención y la capacidad humanas son limitadas. Por lo anterior, para que un asunto pueda ser considerado, uno o más grupos tendrán que hacer valer su posición y sus recursos. Además, la idea central del modelo es que un tema debe recibir fuerte atención del público. Por último, se establece que un asunto para ingresar en la agenda de gobierno debe traspasar al menos dos barreras: *a)* la de la cultura y los valores nacionales; si una cuestión entra en conflicto con las principales reglas, normas y cultura de un país o localidad no llegará a la agenda; *b)* la de los procedimientos, las costumbres y los dispositivos de las organizaciones; algunas formas de bloquear un asunto a través de esta barrera es frenarlo hasta que se vuelve irrelevante o asegurarse de que no sea comunicado correctamente.

De hecho, Cobb y Elder (1972) establecen el modelo de barrera para todo el ciclo de una política pública; de acuerdo con él, el proceso de configuración de la agenda se lleva a cabo durante las barreras 1 y 2; cuando un elemento “sobrevive” a ellas se convierte en un tema dentro de la agenda. A continuación, se presenta el modelo con las cuatro barreras sugeridas por estos autores:

- 1) Barrera 1: conversión deseo-demanda. Los deseos necesitan ser traducidos en términos de demandas políticas, pero esta conversión puede frustrarse por los valores políticos dominantes. Por ejemplo, el deseo del derecho al aborto es muy difícil de convertirse en demanda si los valores políticos dominantes tienen un fuerte componente religioso.
- 2) Barrera 2: conversión demanda-asunto. Una demanda que no alcanza el estado de “asunto” se bloquea con el tiempo y esto puede ocurrir si ninguno de los tomadores de decisiones se siente responsable de dicha demanda (falta de apropiación del problema). Este tipo de conversión también puede ser perturbada por procedimientos rutinarios y otras trabas impuestas por organizaciones.
- 3) Barrera 3: la derrota en la toma de decisiones. Cuando una demanda ha alcanzado el estatus de asunto sólo se requiere una decisión positiva para cruzar la tercera barrera. En esencia, el obstáculo a vencer es una resolución negativa en el proceso de toma de decisiones.
- 4) Barrera 4: implementación. Esta última barrera sugiere que no siempre los resultados de una decisión cumplen el deseo original. En la fase de ejecución hay muchos factores que evitan que la política deseada

se concrete, por ejemplo, los que tienen que ponerla en práctica pueden moldearla en su propio beneficio.

### **Modelo de flujo**

Una segunda teoría de la formación de alternativas es el modelo de flujo de Kingdon (1984). Este autor lo diseñó inspirado en la teoría del “cesto de basura” de Cohen, March y Olsen (1972).<sup>1</sup> Este modelo no asume una forma lineal por la cual los asuntos ingresan a la agenda de gobierno, más bien, ésta se forma gracias a tres flujos de procesos: los problemas, las alternativas de solución y los eventos políticos.

- 1) El flujo de problemas. El reconocimiento de los problemas es muy importante en el proceso de definición de la agenda. Para decirlo en palabras de Kingdon (1984:119): “las personas tienen que convencerse de que algo debe hacerse para cambiar una condición”. Un evento de mucho impacto, por ejemplo, un ataque terrorista o una inundación podría ser fácilmente una justificación para el reconocimiento de un problema. La retroalimentación sobre una política actual también es posible incluirla en la agenda.
- 2) El flujo de alternativas de solución. En este proceso dichas alternativas están flotando alrededor del problema. Estas ideas, inventadas por los expertos y analistas de las comunidades de política, se confrontan entre sí, lo que se traduce en la desaparición o la combinación de algunas de ellas. Kingdon llama a este proceso la “sopa primigenia” de las políticas. Para ampliar las posibilidades de supervivencia, las alternativas de solución deben tener factibilidad técnica y adaptarse a las restricciones presupuestales (Kingdon, 1984:151).
- 3) El flujo de los actores y eventos políticos. En este flujo las alternativas de solución son afectadas por eventos y actores políticos, en él participan partidos políticos y grupos de interés que poseen una gran cantidad de poder o instrumentos de presión, por ello, los hacedores de las políticas no pueden ignorarlos y tienen que actuar sobre el problema que ellos promueven. Este flujo puede ser perturbado por cambios en el gobierno u otros eventos.

En el modelo descrito, los tres flujos son visibles y hay acoplamientos entre ellos. Los problemas se articulan con las soluciones y juntos son promovidos

por los actores políticos. Este acoplamiento de los flujos abre una ventana de política a través de la cual los problemas y las propuestas entran a la agenda de gobierno (Kingdon, 1984:204).<sup>2</sup> Estas ventanas son creadas por *emprendedores de políticas*: un ministro, un miembro del parlamento, un grupo de presión o un burócrata. Cuando éstos no actúan oportunamente, es probable que la ventana de política se cierre y la opción de resolver un problema se pierda.

### **Modelo combinado**

Tiempo después, Cobb y Elder (1994) combinaron elementos de los modelos de flujo y de barrera para analizar un proceso de toma de decisiones a través de la interacción. En contraste con el de barrera, el combinado asume que los problemas y las soluciones no están vinculados a un solo actor (responsable político). Son muchos los agentes implicados en la toma de decisiones, por lo que todos presentan sus propias percepciones de los problemas relevantes. Por ello, para entender la toma de decisiones es necesario centrarse en la dinámica de actores, objetivos y soluciones; así como en la interacción de todos estos elementos, ya que se trata de un “proceso difuso y poco estructurado, muy cercano a una *anarquía organizada*” (Cobb y Elder, 1994:81).<sup>3</sup>

En el modelo combinado las políticas son el resultado de la interacción estratégica entre diversos actores políticos, cada uno con su propia comprensión de la naturaleza del problema y la factibilidad de soluciones particulares; con sus propios intereses, individuales e institucionales, y sus preferencias normativas. De acuerdo con Cobb y Elder (1994:82-83), el ingreso de un tema a la agenda de gobierno “depende de la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección”. Los actores son las unidades capaces de desarrollar cursos de acción reconocidos (personas, grupos, colectivos o entidades corporativas). Aunque el control de la agenda formal permanece en manos de las autoridades, participan todos los actores sociales que estén involucrados o afectados por el problema y, en ocasiones, la participación tiende a inclinarse a favor de algunos grupos, con exclusión de otros, debido a que existen intereses mejor organizados y con más recursos. Para Cobb y Elder (1994:88), “el tratamiento de [ciertos] asuntos tiende a institucionalizarse alrededor de un número reducido y predecible de actores. Dichos actores definen lo que se llama comúnmente un *subsistema de gobierno*”.<sup>4</sup>

De hecho, “la mayor parte de la agenda de gobierno, por lo menos en el nivel federal, depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas. En consecuencia, los subsistemas tienen ciertos sesgos y predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda y delimitan el número de las posibles soluciones” (Cobb y Elder, 1994:88). Estos autores advierten que si nuevos problemas o redefiniciones importantes de las políticas caen fuera del dominio de estos subsistemas o desafían sus acuerdos básicos, difícilmente podrían lograr un espacio en la agenda de gobierno. Además, es muy común que los problemas y las soluciones tiendan a definirse a partir de modificaciones incrementales de las políticas existentes.

Una vez esbozadas las distintas aportaciones teóricas que se han desarrollado en torno a la formación de agenda, es necesario ahora destacar una experiencia de formación de agenda en la *transición* entre dos de los programas educativos más emblemáticos de nuestro país: Enciclomedia y Habilidades Digitales para Todos. En virtud de lo anterior, en el siguiente apartado se analizan las características de su proceso de formación de agenda. Particularmente, se presenta una descripción del contexto en el que surge, sus objetivos, así como de la toma de decisiones.

### **El contexto**

Durante mucho tiempo hubo opacidad sobre los logros educativos de los alumnos mexicanos. Por ejemplo, en 1995 México participó, junto con otros 49 países, en la aplicación del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) pero, al conocer nuestros resultados (penúltimo lugar), las autoridades solicitaron que no se publicaran (Latapí, 2001:458). Sin embargo, en 2000, mediante una filtración a los medios de comunicación se obtuvo evidencia de que se habían conseguido bajos puntajes en esta prueba internacional de rendimiento. Además, se confirmó que el gobierno mexicano ocultó dichos resultados (Rodríguez, 2006:20). Ello fue motivo para que Vicente Fox desde su campaña presidencial ofreciera, cuando llegara al puesto, una postura más transparente del sistema educativo. Sin embargo, ya durante su gobierno, la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2003 arrojó resultados igualmente preocupantes para nuestro país (OCDE, 2005).<sup>5</sup>

Ante esta situación, el gobierno foxista se planteó como prioridad la transformación de las prácticas pedagógicas y de gestión escolar. Dicho

cambio estaría apoyado por diversos programas para mejorar la calidad educativa, uno de ellos fue el de Enciclomedia. Esta herramienta tecnológica conformaba un proyecto pedagógico que vinculaba los libros de texto gratuitos con recursos de apoyo, tales como una enciclopedia *Encarta*, video, audio e instrumentos multimedia, todos ellos orientados hacia un aprendizaje más integral (Reimers *et al.*, 2006:28). Con el apoyo de este programa, el gobierno mexicano ejecutó la introducción masiva de Pizarrones Digitales Interactivos (PDI) en los salones de quinto y sexto grados de primaria en 2004.

Sin embargo, existen diferentes puntos de vista acerca del impacto de Enciclomedia en el logro académico. Por ejemplo, una investigación reciente, que se llevó a cabo con una muestra representativa de tres mil 666 escuelas beneficiadas, concluyó que entre más tiempo hayan trabajado con este programa, los alumnos presentan mejores resultados académicos. Esto se confirmó gracias a que la diferencia de los promedios obtenidos, en español y matemáticas, respecto de una línea base fue significativa (Mejía y Martínez, 2010). Asimismo, otra investigación, que analizó los puntajes obtenidos por 6.5 millones de alumnos, ha identificado que Enciclomedia –al ser implementado simultáneamente con otros programas educativos– se asocia con mayor frecuencia al mejoramiento del aprovechamiento escolar. Esta afirmación se apoyó en la observación de un decrecimiento de los coeficientes de aprovechamiento insuficiente (Muñoz y Magaña, 2009).

Pero Enciclomedia también ha recibido serias críticas tanto desde el ámbito académico como del político. De hecho, en sus etapas iniciales:

[...] la Cámara de Diputados no aprobó los recursos necesarios para echarlo a andar, fundamentalmente por no considerarlo prioritario para la educación básica y por ser elitista y excluyente. Por esta razón la Presidencia de la República debió recurrir a un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. El problema financiero de este programa además se ha enturbiado con manejos dudosos en las licitaciones para seleccionar a los proveedores de los equipos. Todo ello ha contribuido a generar un ambiente de desconfianza (OCE, 2006).

Incluso, la Cámara de Diputados creó, en abril de 2007, una Subcomisión para investigar y dar seguimiento a todo lo relativo al programa Enciclomedia y, después de evaluarlo, dicha instancia presentó, entre otras, las siguientes consideraciones:

La SEP y la SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] autorizaron movimientos presupuestales por reducciones compensadas y líquidas de la actividad prioritaria R055 “Implementar el Programa Enciclomedia” [...] para impulsar otros programas del sector educativo [...] los recursos se destinaron a cubrir necesidades de gastos de actividades administrativas no prioritarias de programas de inversión.

[...] la primera fase del Proyecto Enciclomedia, careció de un análisis de alternativas, que considerara los aspectos pedagógicos, los de equidad, la complejidad operativa y la limitada disponibilidad de recursos públicos.

[...] las evaluaciones realizadas a la implementación de Enciclomedia por la Universidad de Harvard y por el Centro de Investigación Educativa señalan, que si bien éste tiene el potencial de producir aprendizaje significativo, su alcance depende de cómo sea utilizado y cuáles elementos y actividades se incorporen en la tarea educativa. Así, el éxito de Enciclomedia depende no solamente de la herramienta, sino de las capacidades de los docentes y de los alumnos para obtener el mayor provecho de las TIC [tecnologías de la información y la comunicación] (Cámara de Diputados, 2008).

A pesar de las irregularidades identificadas, se reconoció un potencial impacto de Enciclomedia en los procesos de enseñanza y de aprendizaje; por lo tanto, no se descalificó por completo su diseño conceptual ni sus eventuales aportaciones. Sin embargo, se sugirió que se evaluaran otras alternativas con una visión más integral del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la tarea educativa.<sup>6</sup> Es en este contexto que, desde finales de 2007, la SEP –de manera conjunta con el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU)– comenzó a formar mesas de trabajo para definir alternativas para el uso de las TIC en la educación básica.

Las mesas de trabajo se llevaron a cabo por todo el territorio nacional y tuvieron tres ejes de análisis: *a*) un nuevo modelo educativo integral para el uso de las TIC; *b*) experimentar la interacción de contenidos educativos con nuevas prácticas pedagógicas; y *c*) la creación de una red multipropósito para la educación básica. Una de las conclusiones y decisiones más importantes de estas mesas de trabajo fue promover la transición de Enciclomedia hacia el programa Habilidades Digitales para Todos (HDT). Sin embargo, es justo en este punto donde surgen varias interrogantes: ¿por qué se tomó la decisión de transformar a Enciclomedia en HDT?, ¿cómo se

llegó a tal conclusión y quiénes participaron en esa toma de decisiones?, ¿qué otras alternativas se discutieron?, ¿cuáles fueron los criterios que jugaron a favor de dicha “transición”?, ¿qué actores tuvieron un papel más determinante en esa decisión?

Para algunos, aunque hayan sido funcionarios de la SEP quienes decidieron transformar a Enciclomedia en HDT, se tuvo que haber consultado a los miembros del SNTE, sobre todo porque “no se puede ignorar a los maestros y sus representantes sindicales en el diseño y puesta en marcha de una política pública en las escuelas” (Muñoz, 2008:382-383). No obstante, otros opinan que la intensidad de la participación del SNTE obedece al contenido de las reformas educativas. Por lo general, el Sindicato tiene mucha incidencia en reformas que están “directamente ligadas con asuntos de carácter laboral: creación y asignación de plazas docentes, presupuesto educativo e incrementos salariales [no obstante, es menos activo] en reformas que toquen temas no laborales siempre y cuando éstos no perjudiquen directamente a sus intereses” (Santibañez, 2008:87).

### **Algunos antecedentes de HDT**

A diferencia de Enciclomedia, que enfatiza en el equipamiento escolar, HDT tiene como requisito la certificación de los docentes en el uso y aplicación de las TIC. El propósito del programa y de sus *aulas telemáticas*, es mejorar el proceso de aprendizaje a partir de instrumentos informáticos que puedan ampliar las competencias de los alumnos y empezar a generar un entorno educativo digital. HDT obedece a una tendencia de acciones colaborativas propuestas a nivel mundial cuya meta es lograr que todos los niños tengan acceso a una computadora como herramienta de aprendizaje.<sup>7</sup> La SEP arrancó la fase piloto de HDT a partir del ciclo escolar 2008-2009. Teniendo como base el equipo de Enciclomedia (un PDI, una computadora y una fuente de poder) estas herramientas fueron reforzadas en HDT con un sistema vía satélite y computadoras portátiles para que los alumnos tengan acceso, a través de Internet, a recursos pedagógicos: libros de texto digitalizados, videos, ejercicios interactivos, entre otros. De acuerdo con la página oficial del programa, poco más de 155 mil *aulas telemáticas* serán instaladas en el sexenio 2006-2012.<sup>8</sup> Otros elementos de la transición de Enciclomedia a HDT que hay que tomar en cuenta son los componentes de este último. Por ejemplo, en el de *Infraestructura Tecnológica*, en 2008, se comenzó la experimentación de cuatro modelos de aulas telemáticas.

Además, se reutilizaron los recursos de Enciclomedia, convirtiéndolos a Objetos de Aprendizaje (ODAs) con estándar de SCORM (Mejía y Martínez, 2010:93).<sup>9</sup> La meta de la SEP para 2012 es equipar 367 mil 13 aulas en primarias, secundarias y telesecundarias (SEB, 2008).

### **La formación de agenda del programa HDT**

El análisis del proceso de formación de agenda de HDT se llevará a cabo mediante el modelo combinado. Nuestra elección obedece sobre todo a sus relativas ventajas en comparación con las otras dos opciones. Respecto del modelo de barrera, es necesario comentar que podría ser útil para analizar el ciclo completo de una política pública (formación de agenda, diseño de alternativas, implementación y evaluación), pero si el interés es concentrarse exclusivamente en la formación de agenda, sólo ofrece la opción de analizar las dos primeras barreras que consisten en las conversiones deseo-demanda y demanda-asunto. Tal análisis se restringiría únicamente a cómo un asunto logra vencer la barrera que imponen los valores políticos dominantes de una sociedad, así como un sinnúmero de obstáculos organizacionales, pero no nos brinda información de quiénes participan en el proceso de toma de decisiones, cuáles son sus motivaciones y cómo se fue perfilando determinado tipo de alternativa.

Por otro lado, los modelos de flujo y combinado en esencia son prácticamente idénticos, sólo que este último enriquece el análisis gracias a que permite el examen de los tres principales flujos de la formación de agenda: problemas, soluciones, personas; más la inclusión en los acoplamientos de éstos de las “ventanas de oportunidad”. Asimismo, el modelo combinado introduce un concepto que es muy útil para nuestros propósitos de investigación: los subsistemas. Hay que recordar que el foco de nuestro análisis se centra en las relaciones que ocurren entre el SNTE y la SEP en la formación de agenda de la transición Enciclomedia-HDT. Por todo lo anterior, a continuación se examinarán, en primer lugar, los flujos de los tres principales componentes del modelo combinado (problemas, soluciones, personas) y, en segundo, se definirá el acoplamiento de estos flujos con las oportunidades de elección dentro del proceso de transición.

### **El flujo de problemas**

Como hemos visto, cuando se desea resolver un problema público no hay mucha claridad sobre qué línea de acción llevar a cabo; las distintas par-

tes interesadas tratan de influir en los objetivos de la nueva política. Sin embargo, si existe una redefinición de una política que ya se encuentra en marcha, hay todavía mayor exigencia para tomar en cuenta las diferentes racionalidades y puntos de vista. Una de las facetas de este análisis es averiguar cuál es el estado actual de la severidad del problema, qué tan serio es y si aún se considera que debe ocupar un espacio en la saturada agenda. La medida en que los objetivos previstos se han alcanzado, así como sus implicaciones, también son un tema clave del análisis (Rochefort y Cobb, 1994).

La asignación “irregular” de contratos para el arrendamiento de equipos y desarrollo de contenidos, así como la poca efectividad de Enciclomedia fueron los factores que más *severamente* se cuestionaron por sus detractores. De hecho, ambos asuntos estuvieron muy presentes en los medios de comunicación (Elizondo, Paredes y Prieto, 2006). Asimismo, los promotores y responsables de la política (particularmente funcionarios de la SEP y empresarios del ramo tecnológico) estuvieron trabajando “estratégicamente” para asegurar la supervivencia del programa. Derivado de ello, tanto el público general como los opositores al programa comenzaron a prestar mayor atención a las cuestiones técnicas y no a la búsqueda de una solución duradera e institucional para el problema original: la falta de calidad educativa. Al no existir un debate y análisis profundo sobre el efecto de Enciclomedia en el aprendizaje; el *problema* en disputa se transformó en la discusión de asuntos de corrupción e ineficiencia dentro del programa. Por los elementos presentados, la conclusión del análisis del flujo de problemas es relativamente sencilla: había que tomar una decisión para “remediar” Enciclomedia.

### El flujo de las soluciones

Una nueva dirección, así como las diferentes opciones de políticas, son la materia prima para el análisis del segundo componente: las soluciones. Éstas se refieren a las líneas de acción (o inacción) para cambiar las condiciones en que se percibe un problema (Hecló, 1972). Los cursos de acción, naturalmente, vienen con diversas propuestas para resolver el problema diagnosticado. En esta “sopa primigenia” el proceso de selección de alternativas está lejos de ser racional; más bien es “evolutivo”, un proceso en el que algunas soluciones sobreviven y evolucionan (Kingdon, 1984). Una forma de delinear las soluciones es identificar las líneas predominantes de

argumentación. Para solucionar los problemas de Enciclomedia existían, esencialmente, dos posturas principales: una identificada como la de “seguir adelante” y otra como la “cancelación” del proyecto. La diferencia entre ambas se remonta a la forma en que fue percibido el problema de política pública. La línea de cancelación apreciaba el problema fundamentalmente como de ineficiencia gubernamental, dadas las irregularidades financieras, así como la falta de resultados educativos. Esta postura era defendida por legisladores de oposición y otros actores.

Por ello, y a partir de la consideración de Enciclomedia como un método ineficaz para aumentar el aprendizaje, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (CEPSE) llevó a cabo una investigación cuyos frutos generaron propuestas para el cierre de este programa, las cuales distaban de ser sólo de carácter operativo y pedagógico, y más bien se convirtieron en administrativas y jurídicas.<sup>10</sup> Quienes se oponían a Enciclomedia no cuestionaban su intento de dar mayor dinamismo a las clases con el apoyo de las TIC, sino que estaban preocupados porque gran parte de los recursos se destinaba a fines diferentes al programa. Para ellos, “Enciclomedia tenía un olor muy fuerte a caja chica, seguramente parte de sus recursos se utilizaban con fines electorales o para maicear a los profesores” (entrevista con integrante de la CEPSE, abril de 2011). No obstante, esta oposición al programa fue perdiendo poco a poco su fuerza inicial y, a pesar de las irregularidades identificadas, se consideró necesario proteger la inversión realizada por el gobierno mexicano y garantizar la continuidad de Enciclomedia durante los siguientes ciclos escolares.

Por otra parte, y muy al estilo de lo que se plantea por la teoría del cesto de basura, la línea de “seguir adelante” inició con una solución previamente decidida: la continuación del programa. De acuerdo con esa idea, el problema de la política era institucionalizar a Enciclomedia dentro del sistema educativo. Esto es consistente con la observación de que las soluciones deben determinar cómo se definen los problemas (Wildavsky, 1980:83). Desde el principio los defensores de esta línea de argumentación, responsables políticos y operadores del programa, habían decidido continuar con el proyecto aceptando sólo pequeñas modificaciones. Cualquier desviación mayor del concepto original era considerada como un fracaso. La solución se orientó de manera estratégica a la discusión de cómo mejorar la implementación de Enciclomedia y poner de relieve las bondades de la tecnología multimedia.

### El flujo de las personas

La intervención de las personas en la definición del problema y las soluciones es un proceso siempre complejo. Sus estrategias de acción están muy vinculadas con sus recursos y sus expectativas respecto del rumbo que tome la política. Por ello, sus intervenciones son de tipo estratégico y suponen un análisis de oportunidades y amenazas. Tal es la complejidad de este flujo que, una vez que la política produce resultados, es difícil establecer qué proporción de cambio es atribuible a cada persona. Asimismo, es necesario reconocer que algunas veces la definición de la política ocurre en núcleos decisores más o menos aislados de la influencia de otros actores (*en subsistemas*) y éstos restringen el número de vías de acceso a disposición de aquellos interesados en modificar la política (Cobb y Elder, 1994).

Una de las hipótesis de esta investigación es que la transición entre Enciclomedia y HDT se discutió al interior de un subsistema. Uno formado por funcionarios de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), integrantes del Partido Nueva Alianza (Panal), SNTE y el CONAEDU, así como empresarios del ramo tecnológico. Como se verá más adelante, algunos de estos actores desempeñaron un rol protagónico en el aprovechamiento de las oportunidades de elección. Dichas ventanas de oportunidad se generaron a partir de varios acontecimientos; entre ellos, cambios de gabinete, presentación de planes educativos y aprobación presupuestal de recursos educativos.

### El acoplamiento de los flujos: ventanas de oportunidad y emprendedores de políticas

Ventana de oportunidad 1: un cambio en el gabinete de educación

Acoplamiento de flujos: de problemas y de personas

Emprendedor de política: José Fernando González Sánchez, subsecretario de Educación Básica

El 21 de septiembre de 2006, la SEP emitió la licitación que conectaría Enciclomedia a 23 mil 707 secundarias y a 18 mil 793 telesecundarias. Para el 3 de noviembre del mismo año, en el cierre del mandato de Reyes Tamez, se formalizó la adjudicación del proyecto que, en cinco años, representaría un gasto de siete mil 951 millones de pesos. Más tarde, en diciembre de 2006, ya en el periodo presidencial de Felipe Calderón y con Josefina Vázquez Mota al frente de la SEP, se convocó al concurso para la prestación de servicios de esta nueva fase de Enciclomedia. No obstante, en el acto de apertura de proposiciones técnicas (24 de enero de 2007), la Dirección de Adquisiciones de

la SEP informó la cancelación de la licitación debido a que “en consideración al estado que guardan los techos financieros centralizados para el 2007 [el recurso] es insuficiente para cubrir las posibles obligaciones que se lleguen a derivar de la contratación de los servicios...” (ASF, 2007).

La caída de Enciclomedia en secundaria colocó a la SEP en una trampa de reclamos de las empresas afectadas. Igualmente, por esas fechas ya eran mucho más frecuentes las opiniones sobre el escaso impacto de Enciclomedia en los procesos de enseñanza-aprendizaje (Elizondo, Paredes y Prieto, 2006). Sin duda, este flujo de problemas “heredados” desde la administración anterior, habían puesto al equipo de Josefina Vázquez Mota al borde de la postura de cancelación del programa, tal y como lo exigían algunos legisladores y otros grupos opositores. Sin embargo, esta situación fue aprovechada por José Fernando González Sánchez, subsecretario de Educación Básica. En este acoplamiento de problemas y personas, el funcionario gestó el proyecto Aula Telemática, fase experimental de HDT. Su objetivo principal era experimentar nuevos usos de las TIC en educación sobre la plataforma inicial de Enciclomedia, pero era necesario probarlo en campo antes de convertirlo en un programa definitivo (entrevista con funcionario de la SEB, abril de 2011).

La “oportuna” intervención del Subsecretario de Educación Básica dentro del proceso de transición de Enciclomedia hacia HDT no es del todo sorpresiva, pues él abandera este nuevo programa educativo. Esta intervención muestra evidencia de que dicha transición fue orquestada en el seno de un círculo muy cerrado de los actores que conforman el subsistema SNTE-SEB-Panal. De hecho, el nombramiento de este funcionario dentro de la SEP es producto de la capacidad de movilización electoral que tuvieron el SNTE y el Partido Nueva Alianza para ayudar al Partido Acción Nacional (PAN) a obtener la presidencia de la república en 2006. A cambio, el PAN cedió muchas posiciones dentro del gabinete del presidente Felipe Calderón (Muñoz, 2008:408).

## **Ventana de oportunidad 2:**

### **presentación del programa sectorial de educación 2007-2012**

Acoplamiento de flujos: de personas y de soluciones

Emprendedores de política: SEP y CONAEDU

Al inicio de la administración de Felipe Calderón, la SEP hizo suyas diversas recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE, 2005), con el fin de establecer nuevos lineamientos que elevarán la calidad de la educación en México. Cabe señalar que estos lineamientos se incorporaron al Programa Sectorial de Educación (Prosec) 2007-2012, el cual fue presentado en diciembre de 2007 durante la XI Reunión Nacional Plenaria del CONAEDU. Las sugerencias de la OCDE consistían, entre otras cosas, en que México debía concentrar la atención en la incorporación de *competencias y habilidades* en los siguientes tópicos: alfabetización, matemáticas y tecnologías de la información. Por lo anterior, el objetivo 3 del Prosec se redactó como sigue: “impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento” (*Diario Oficial de la Federación*, 17 de enero de 2008).

Más tarde, el 15 de mayo de 2008 se firmó la Alianza por la Calidad de la Educación, integrada por estrategias y procesos previamente convenidos (*planchados*) entre la SEP y el SNTE. Son varios los procesos que establece la Alianza, entre ellos se encuentran algunos relacionados con reformas curriculares; evaluación; infraestructura y equipamiento; tecnologías de la información; así como gestión y participación social. En la línea de las TIC, las acciones que consideró la Alianza son: equipamiento con conectividad de centros escolares en 155 mil aulas, adicionales a las existentes (que se cubrieron con la plataforma inicial de Enciclomedia), para el 75% de la matrícula; y equipar con computadora a maestros que logren su certificación de competencias digitales. Ambas acciones forman parte de los objetivos de HDT (SEB, 2008).

Por todo lo anterior, la SEP y el CONAEDU acordaron formar un grupo de trabajo para dar seguimiento a la estrategia de continuación (o supervivencia) de los sistemas multimedia en las aulas de educación básica. En ese momento el CONAEDU apoyó al subsistema formado por SNTE-SEB-Panal. La intención era proponer, desde las regiones, rutas estratégicas y opciones financieras de “transición” a un nuevo enfoque tecnológico: HDT. El análisis de las alternativas de solución quedó limitado a aquellas que incorporaban cambios no muy importantes en relación con la situación precedente (entrevista con funcionario del CONAEDU, abril de 2011). Al respecto, se acordó aprovechar los recursos tecnológicos existentes e integrarlos al modelo HDT; la solución al problema partió de la política existente, planteando sólo pequeños cambios de forma incremental.

La solución propuesta por el CONAEDU fue articular las acciones de la SEP, de los proveedores de servicios tecnológicos y del personal docente que utilizaba las aulas Enciclomedia para aprovechar al máximo los recursos disponibles, haciendo los ajustes necesarios y considerando los problemas existentes. Se propuso una actualización tecnológica de la plataforma Enciclomedia (versión portable) para hacerlo compatible con Internet y otras herramientas cibernéticas. Para ello, se contrataron especialistas con experiencia internacional en TIC aplicadas a educación, quienes diseñaron cinco componentes para implementar el programa HDT: pedagógico, de acompañamiento, de gestión, de infraestructura y de operación del proyecto. Finalmente, el CONAEDU puso en marcha el plan de acción para la reconversión de las tecnologías de información que requeriría HDT.

**Ventana de oportunidad 3:  
discusión y aprobación del presupuesto 2011**

**Acoplamiento de flujos:** de problemas, de personas y de soluciones

**Emprendedores de política:** legisladores adscritos al Panal y SNTE

En el marco de la Cuarta Reunión Nacional de Enciclomedia, celebrada en julio de 2009, la SEP, el CONAEDU y varias empresas consultoras, entre las que se encontraban Axan y Sigma2, decidieron iniciar el proceso de transición de Enciclomedia hacia HDT. Dicho proceso consideraba un nuevo currículo como eje articulador (se trató del enfoque de competencias y aprendizajes, producto de la Reforma Integral de Educación Básica-RIEB y de la Alianza por la Calidad de la Educación), y la incorporación de los componentes de HDT (pedagógicos, evaluación, gestión y conectividad). Otras de las actividades acordadas fueron: iniciar el proceso de capacitación para docentes, con la participación del área de Enciclomedia, así como la distribución de la versión portable. Las empresas consultoras como Sigma 2 y Axan se involucraron en el desarrollo de indicadores para la evaluación de esta transición y en las actividades de supervisión de los procesos de recuperación de aulas (SEB, 2009).

Con las medidas descritas y la dotación de computadoras conectadas a Internet inició la transición de Enciclomedia hacia HDT, estas acciones se realizaron con recursos fiscales de 2009 y 2010. No obstante, para consolidar dicho cambio, en 2011, había que vencer un obstáculo más: un mayor financiamiento a HDT. A principios de septiembre de 2010, la

SEP presentó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus proyectos de inversión, entre los que se incluía un aumento presupuestal significativo a HDT. Esta dependencia integró dicho proyecto al documento del presupuesto de egresos 2011 para su presentación ante la cámara baja del Congreso. De acuerdo con algunos miembros del congreso mexicano, gracias a la fuerte intervención del diputado Roberto Pérez (secretario de la CEPSE y perteneciente al Panal), así como de un buen número de diputados de todos los partidos políticos,<sup>11</sup> que a su vez son integrantes del SNTE, se aprobó un aumento cercano a cinco mil millones de pesos (cuadro 1) para que la SEB tuviera recursos para consolidar la transición Enciclomedia-HDT (entrevista con integrante de la CEPSE, abril de 2011).

CUADRO 1

*Presupuesto erogado por HDT y Enciclomedia (EM), 2004-2010*

EM			HDT		
Año	Millones de pesos	Año	Millones de pesos	Año	Millones de pesos
2004 <sup>E</sup>	1 000.00	2007 <sup>E</sup>	3 553.40	2010 <sup>E</sup>	4 768.66
2005 <sup>E</sup>	2 105.00	2008 <sup>E</sup>	4 937.10	2011 <sup>A</sup>	596.00
2006 <sup>E</sup>	3 754.50	2009 <sup>E</sup>	3 291.00	total	24 005.66
				2011 <sup>A</sup>	4 903.00

A= Aprobado E= Ejercido.

\*El programa HDT arrancó con un proyecto piloto de telesecundarias en 2008 pero con presupuesto de Enciclomedia. A la fecha, HDT ha tenido recursos aprobados por un total de 6 mil 494.10 millones de pesos.

**Fuente:** elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, disponibles en: [www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0372008.pdf](http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0372008.pdf), y de la Dirección General de Materiales Educativos de la SEP, *Anuncio programático presupuestario 2009, 2010 y 2011*, disponibles en: [basica.sep.gob.mx/dgme/pdf/cominterna](http://basica.sep.gob.mx/dgme/pdf/cominterna).

Nuevamente, la discusión de asuntos relacionados con la transición Enciclomedia-HDT (en este caso financieros) estuvo circunscrita al ámbito de acción del subsistema SNTE-SEB-Panal. Algunos legisladores de la CEPSE cuestionaron el aumento significativo de recursos para HDT,<sup>12</sup> pero aunque quisieron averiguar más sobre las razones de esta decisión, la SEB se concretó a informar que “los recursos eran necesarios para llevar a cabo una migración de diversos componentes de Enciclomedia hacía HDT” (entrevista

con integrante de la CEPSE, abril de 2011). La preocupación fundamental de quienes cuestionaban a HDT era llevar a cabo una revisión detallada de este nuevo modelo para que no se repitieran los mismos errores que en Enciclomedia. Sin embargo, ya no tuvieron mayor oportunidad de incidir en el proceso de transición porque la discusión se trasladó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, donde también existe presencia del subsistema SNTE-SEB-Panal.<sup>13</sup>

### Comentarios finales

Nuestro sistema educativo no responde a las necesidades actuales del mercado y la sociedad. La búsqueda de soluciones a este problema ha sido inexcusable para las autoridades educativas mexicanas, por ello, decidieron enfrentar los rezagos educativos utilizando tecnologías de la información y comunicación. No obstante, la solución al problema (programa Enciclomedia) no sólo fue una decisión para mejorar la educación o atender el tema de la equidad, sino que fue una decisión de política pública que involucró una enorme cantidad de recursos. Además, algunos medios informativos y actores políticos han señalado que Enciclomedia tuvo malos manejos financieros, por lo que al problema educativo se añadieron complicaciones jurídicas y administrativas, así como de rendición de cuentas. Por todo lo anterior, Enciclomedia entró en un proceso de reformulación y en él hubo quienes defendieron su continuidad, por su utilidad pedagógica y por proteger la inversión del gobierno mexicano. No obstante, también hubo detractores quienes, a toda costa, buscaron su cancelación definitiva por su ineficacia y sospechas de corrupción.

En este debate o “sopa primigenia” que se generó a partir de las diferentes alternativas de solución, las autoridades educativas mexicanas y otros actores interesados promovieron cambios en el uso de las TIC en el aula. Por ejemplo, incorporar dicha tecnología pero con una articulación curricular, lo que supone consolidar las reformas de educación básica; desarrollar nuevos modelos pedagógicos y formar mejores profesores. La solución adoptada fue la transformación de Enciclomedia en Habilidades Digitales para Todos que, en su corta vida, ya adolece de los mismos problemas que su antecesor. Así como en Enciclomedia, las aulas asignadas a HDT no poseen las condiciones requeridas; el mobiliario es inapropiado para colocar las *laptops*, algunas de éstas no funcionan correctamente; además, hay dificultades para cumplir con el compromiso de capacitar a

los docentes sobre nociones básicas de computación. Por ello, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su informe de la Cuenta Pública 2009, ha recomendado a la SEP frenar el ritmo de implementación de HDT, en tanto no cuente con un plan integral ni mecanismos de control y evaluación de las acciones del programa (ASF, 2011).

En efecto, en fechas recientes la ASF emitió una serie de consideraciones sobre HDT que, por su importancia, es conveniente transcribir:

HDT es el sucesor del Programa Enciclomedia, el cual presentó irregularidades y deficiencias significativas en su operación, control y seguimiento, que no le permitieron a la SEP evaluar y demostrar que dicho programa contribuyó a mejorar la calidad de la educación. Por lo anterior, era prioritario que antes de ministrar los recursos de HDT para su instauración y operación en las entidades federativas, la DGME [Dirección General de Materiales Educativos] contara con un estudio de viabilidad por cada uno de los componentes que integran el programa, que le permitiera diseñar un plan de trabajo integral en coordinación con las entidades federativas que contemplara los procedimientos pedagógicos, lógicos y cronológicos por seguir, así como los controles de supervisión y seguimiento necesarios que en su conjunto impidieran reincidir en las deficiencias de Enciclomedia y que garantizaran contar con los criterios técnicos, tecnológicos, pedagógicos y recursos necesarios para la interacción entre el docente, los alumnos y las tecnologías de la información y la comunicación para el óptimo desarrollo del programa en cada entidad federativa (ASF, 2011).

Hasta el momento, todas las observaciones de la ASF se han concentrado en la gestión de recursos e implementación de HDT (fases del ciclo de políticas públicas posteriores a la formación de agenda). Por otra parte, en materia de diseño, se ha señalado que HDT “ha sentado las bases fundamentales para contribuir a mejorar el aprendizaje de los estudiantes de educación básica mediante el uso de TICs”, pero también que “su equipamiento, diseño de material y la capacitación de docentes no bastan para mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje” (ISSUE, 2009:39). Por lo anterior, mucho de lo que se le cuestionó a Enciclomedia sigue pendiente de resolverse con HDT. Asimismo, no existe claridad sobre el hecho de que HDT mejore la calidad de la educación, aun con la incorporación de mecanismos de certificación para los docentes. Además, salvo su capacidad de “montarse”

en Internet, no se observa que HDT sea un nuevo modelo educativo que perfeccione el uso de TIC en la educación. Incluso, tras una evaluación de la fase experimental de HDT, se ha opinado que:

[...] ante la falta de capacitación y acompañamiento pedagógico que promueva y capacite a los profesores para un cambio significativo en las prácticas pedagógicas, la incorporación de las tecnologías y herramientas del aula telemática pueden reducir su efecto a la existencia de un material didáctico de mejor calidad visual, cuyo uso no se distingue considerablemente de un pizarrón digital de Enciclomedia (*Excelsior*, 9 de mayo de 2010).

Lo anterior es evidencia de que en el diseño de políticas públicas, las autoridades de la SEP generalmente no incluyen información derivada de los ejercicios de evaluación, que sirva como insumo para la retroalimentación y mejora continua de programas educativos. Pero más allá de los cuestionamientos al diseño e implementación de HDT —que rebasan los objetivos de nuestro análisis (cabe señalar que nuestra preocupación central es la revisión de su proceso de formación de agenda)— la transición que operó entre Enciclomedia y HDT siguió un curso muy similar a la de cualquier formulación de políticas educativas, pero gran parte de la información sobre esta transición ha sido poco difundida. A pesar de ello, este estudio intentó descifrar los diversos cursos de acción que siguió este proceso de especificación de alternativas de solución. Además, al conceptualizar el proceso político de toma de decisiones en términos del acoplamiento de los flujos de problemas, personas, soluciones y eventos políticos, se pudo constatar que dichos acoplamientos crean ventanas de oportunidad que afectan la toma de decisiones. En el caso que nos ocupa, dichas ventanas de oportunidad fueron producto de cambios de funcionarios en el gabinete, aprobación de presupuesto y de otros factores que influyeron en el proceso. El hecho de que se abrieran estas ventanas de política hizo posible que los defensores de Enciclomedia impulsaran el tema y evitaran su cancelación, logrando con ello su transformación en HDT. De manera especial destaca la participación del subsistema SNTE-SEB-Panal en la toma de decisiones en torno a la aprobación del presupuesto destinado a HDT, así como en la formulación de su fase experimental.

Por último, es posible advertir que los diferentes modelos (flujo, barrera y combinado) de construcción de agenda brindan herramientas analíticas

para explicar las formas en que diversos actores o subsistemas articulan sus demandas y soluciones para que sean atendidos por los responsables de tomar las decisiones. Sin embargo, también es necesario advertir que la generación de políticas educativas en nuestro país dificulta ajustar los planteamientos de dichos modelos a la realidad mexicana. Particularmente, el modelo de barrera al ser tan lineal, compacto y centrado en un tipo de arbitraje unipersonal, no permite dar cuenta de las implicaciones de las distintas decisiones ni aporta información significativa sobre los diversos actores involucrados en el proceso de formación de agenda, de manera que inhibe el análisis sobre las razones por las que éstos efectúan ciertas decisiones entre diferentes opciones o alternativas de solución.

Nuestra intuición es que en la formación de agenda de programas educativos –dadas las características de suma complejidad y cambio creciente del contexto mexicano, en los planos social, político y económico– se requieren interpretar valores, racionalidad de los actores, restricciones, mecanismos de control así como negociaciones cupulares, que se proponen de manera más adecuada en el modelo combinado. Dicho modelo es más apropiado para el análisis y discusión acerca de las nociones, concepciones, principios y valores vinculados con la política mexicana, constitutivos de las diferentes dimensiones y decisiones implicadas en los programas educativos en el contexto actual. Reconocemos que se trata de un esfuerzo inicial, sin embargo, creemos que podrá contribuir a los debates necesarios en torno a los procesos de formación de agenda de programas educativos, siempre y cuando se tomen en cuenta las particularidades de cada caso concreto.

## Notas

<sup>1</sup>En el modelo *cesto de basura* la decisión es producto de: *a)* los problemas o aquello que le preocupa a las personas, por ejemplo, las frustraciones de trabajo y las relaciones de grupo; *b)* las soluciones, que resuelven un problema específico, cuya naturaleza es ambigua toda vez que sólo hay soluciones para problemas bien definidos; *c)* los participantes que entran y salen del proceso de decisión; y *c)* las oportunidades de decisión, ejemplos de ello son: firmar un contrato, fusionar la compañía, etcétera.

<sup>2</sup> Un asunto logra entrar en la agenda de gobierno cuando los tres flujos se conjuntan y se abre

una ventana de oportunidad. Esta noción es otro elemento central del modelo de flujo y representa una oportunidad para que los partidarios de un asunto lo coloquen dentro de la opinión pública.

<sup>3</sup> En las “anarquías organizadas” las preferencias de los actores son difíciles de definir, lo que hace imposible conocer con antelación las alternativas de decisión y sus consecuencias; los procesos de la organización son tan complejos que son poco entendibles para sus integrantes y éstos se ven obligados a actuar por ensayo y error. La participación de las personas es compleja, ya que el lugar jerárquico, las ideas y la cantidad

de trabajo dedicado cambian en el tiempo y en el espacio. Todo lo anterior determina un escenario complicado, donde la decisión se toma bajo contextos de ambigüedad.

<sup>4</sup> El énfasis en este tipo de estructuras en el análisis de políticas públicas está relacionado con una crítica a la visión pluralista, teoría que consideraba cierta neutralidad de influencia de los actores interesados en acceder al Estado. Al respecto, existe un fenómeno de división de la formación de agenda en “subsistemas” en torno a políticas concretas, donde interactúan actores gubernamentales especializados (agencias administrativas y comités del congreso) con los grupos de interés (Freeman, 1955).

<sup>5</sup> Los promedios bajaron de 2000 a 2003, en comprensión lectora se pasó de 422 a 400 puntos; en ciencias de 422 a 405, y en matemáticas de 387 a 385. No obstante, los resultados de PISA 2009 muestran mejoras de rendimiento en los alumnos mexicanos: en comprensión lectora, obtuvieron 425 puntos, cifra superior a la obtenida en las pruebas de 2000, 2003 y 2006 (410). En matemáticas, nuestro país tuvo el más alto incremento en desempeño con 34 puntos porcentuales de aumento entre 2003 (385 puntos) y 2009 (419 puntos) (OCDE, 2010a).

<sup>6</sup> En el mismo sentido que la opinión de los legisladores, los resultados de dos recientes estudios efectuados por la OCDE muestran que el uso de TIC y el rendimiento de los estudiantes están fuertemente asociados (OCDE, 2010a y 2010b).

<sup>7</sup> Uno de esos ejes es *One Laptop Per Children* (OLPC), este programa fue creado por Nicholas Negroponte del Instituto Tecnológico de Massachusetts y es apoyado por la Organización de las Naciones Unidas (Lowes, 2008).

<sup>8</sup> Las aulas se equiparon con herramientas de Enciclomedia: un PDI, sonido, impresora, teléfono VoIP, mobiliario y antena satelital, adicionalmente, se encuentran las computadoras para los alumnos. HDT también es un macro proyecto que integra el uso de otras tecnologías de la información y la comunicación diferentes a Enciclomedia, por ejemplo, Red Escolar, SEC XXI y SEPIensa ([www.hdt.gob.mx/queesHDT/Paginas/preguntasfrecuentes.aspx](http://www.hdt.gob.mx/queesHDT/Paginas/preguntasfrecuentes.aspx), consultado el 14 de diciembre de 2010).

<sup>9</sup> Aun cuando los maestros podrán seguir utilizando el *software* y los demás componentes del aula de Enciclomedia, se requerirán también nuevos Objetos de Aprendizaje (ODAs) con estándar de SCORM (por sus siglas en inglés: *Sharable Content Object Reference Model*), esta herramienta es una especificación que permite crear objetos pedagógicos estructurados. Los sistemas de gestión de contenidos en web originales usaban formatos exclusivos para los contenidos que distribuían. Como resultado, no era posible el intercambio de tales contenidos (caso Enciclomedia). Con SCORM se hace posible crear contenidos que puedan intercambiarse dentro de sistemas de gestión de aprendizaje diferentes.

<sup>10</sup> La mayoría de estas propuestas las ha documentado la Auditoría Superior de la Federación, particularmente en los *Informes de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública* de 2005 a 2008.

<sup>11</sup> En la conformación de la LXI Legislatura, cerca de 30 diputados son a la vez integrantes del SNTE. Esta aseveración se hace con base en la lectura del perfil de los diputados, disponible en la siguiente página web: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/info_diputados.php).

<sup>12</sup> Al interior de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos había dos bloques de diputados. Unos que apoyaron la transición sin contravenir los argumentos expuestos por la SEB (mayoritariamente del Panal y/o del SNTE) y otros (de los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional) que consideraban preferible una adecuada explicación sobre las características de HDT, antes que apresurarse a implementar dicho programa (entrevista con integrante de la CEPSE, abril de 2011).

<sup>13</sup> La Comisión de Presupuesto de la cámara baja es el cuerpo principal de decisión en el proceso presupuestario. Cualquier modificación al respecto se vota en ella antes de someterlo ante el pleno para su aprobación. Las otras comisiones sólo tienen la posibilidad de proponer enmiendas a la de Presupuesto. El subsistema SNTE-SEB-Panal tiene representación en esta Comisión en la figura del diputado Jorge Kahwagi.

## Referencias

- ASF (2007). *Informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública de 2007*, Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: [www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control/004\\_marco\\_legal\\_y\\_consulta/002\\_informes\\_de\\_la\\_revision\\_de\\_la\\_cuenta\\_publica](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/004_marco_legal_y_consulta/002_informes_de_la_revision_de_la_cuenta_publica) (consultado 3 de diciembre de 2010).
- ASF (2011). *Informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública de 2009*, Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/indice.htm> (consultado 8 de abril de 2011).
- Axan (2009). *Elementos a considerar en el análisis del rediseño presupuestal y operativo del programa Enciclomedia*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Básica-SEP. Disponible en: [www.encyclomedia.edu.mx/Para\\_saber\\_mas/Material\\_de\\_difusion/Documentos/Elementos/4a\\_Reunion/Presentacion\\_AXAN.pdf](http://www.encyclomedia.edu.mx/Para_saber_mas/Material_de_difusion/Documentos/Elementos/4a_Reunion/Presentacion_AXAN.pdf) (consultado 7 de diciembre de 2010).
- Bachrach, Peter y Morton Baratz (1970). *Power and poverty. Theory and practice*, Nueva York: Oxford University Press.
- Cámara de Diputados (2008). “Informe de actividades de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, 1 de sep. de 2007 a 29 de febrero de 2008”, *Gaceta Parlamentaria* (México), núm. 2474. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/mar/20080331-I.html> (consultado 8 de diciembre de 2010).
- Cobb, Roger y Elder Charles (1972). *Participation in american politics: The dynamics of agenda-building*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cobb, Roger y Elder Charles (1994). “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 77-104.
- Cohen, Michael; James March y Johan Olsen (1972). “A garbage can model of organizational choice”, *Administrative Science Quarterly* (Estados Unidos), vol. 17, núm. 1, marzo, pp. 1-25.
- Elizondo Aurora; Francisco Paredes y Ana Prieto (2006). “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México), vol. 11, núm. 28. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/140/14002811.pdf>.
- Freeman, Leiper (1955). *The political process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations*, Garden City: Doubleday.
- Hecló, Hugh (1972). “Review article: Policy analysis”, *British Journal of Political Science* (Inglaterra) núm. 2, pp. 83-108.
- Hernández, Lilan (2010). “Evidencian las debilidades del plan digital de la SEP”, *Excelsior* (México), 9 de mayo.
- IISUE (2009). *Informe final de la evaluación externa 2009 en materia de diseño. Programa Habilidades Digitales para Todos (PHDT)*. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación-UNAM. Disponible en [sep.mx/work/sites/sep1/resources/LocalContent/117518/1/AnexoI.pdf](http://sep.mx/work/sites/sep1/resources/LocalContent/117518/1/AnexoI.pdf) (consultado 3 de enero de 2011).

- Kingdon, John (1984). *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: Little Brown.
- Latapí Sarre, Pablo (2001). “¿Sirve de algo criticar a la SEP? Comentarios a la memoria del sexenio 1995-2000”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México), vol. 6, núm. 13. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/140/14001305/14001305.html>.
- Lowes, Susan (2008). “Evaluation of the teaching matters. One Laptop per Child Pilot at KAPPA IV”, EUA: Universidad de Columbia. Disponible en: [http://illinoisbroadbanddeployment.pbworks.com/f/olpc\\_kappa.pdf](http://illinoisbroadbanddeployment.pbworks.com/f/olpc_kappa.pdf) (consultado: 11 de enero de 2011).
- Mejía, Fernando y Francisco Martínez (2010). *Un vistazo a Enciclomedia. ¿Qué sabemos del programa Enciclomedia a cinco años de su puesta en marcha en aulas de primaria?*, México: Secretaría de Educación Pública.
- Muñoz, Aldo (2008). “Escenarios e identidades del SNTE, entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, (México) vol. 13, núm. 37, pp. 377-417.
- Muñoz, Carlos y Rolando Magaña (2009). *¿Cómo, y en qué medida, pueden los programas del sector educativo mejorar el aprovechamiento académico de las escuelas que imparten educación básica en localidades marginadas?*, Ciudad de México: COMIE. Disponible en: [www.comie.org.mx/congreso/memoria/v10/pdf/area\\_tematica\\_10/ponencias/0195-F.pdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v10/pdf/area_tematica_10/ponencias/0195-F.pdf) (consultado 3 de diciembre de 2010).
- OCDE (2005). *The education challenge in Mexico: Delivering good quality Education To All*, París: OCDE. Disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2005\)34&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2005)34&doclanguage=en) (consultado 22 de diciembre de 2010).
- OCDE (2010a). *Strong performers and successful reformers in education. Lessons from PISA for Mexico*, París: OCDE. Documento disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/13/46636903.pdf> (consultado 7 de diciembre de 2010).
- OCDE (2010b). *Are the new millennium learners making the grade? Technology use and educational performance in PISA*, París: OCDE. Disponible en: [www.oecd.org/dataoecd/33/40/45053490.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/40/45053490.pdf) (consultado: 22 de diciembre de 2010).
- OCE (2006). *Plataforma educativa 2006*, Ciudad de México: Observatorio Ciudadano de la Educación. Disponible en: [www.observatorio.org/comunicados/35c4b4bfd992.pdf](http://www.observatorio.org/comunicados/35c4b4bfd992.pdf) (consultado 13 de diciembre de 2010).
- Reimers, Fernando (2006). *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Rochefort, David y Roger Cobb (1994) “Problem definition: An emerging perspective”, en Rochefort, David y Roger Cobb (eds.) *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*, Kansas: University Press of Kansas, pp. 1-31.
- Rodríguez, Gerardo (2006). “La quimera del cambio”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. 36, núms. 3 y 4, tercer y cuarto trimestre, pp. 19-51.
- Santibañez, Lucrecia (2008). “Reforma educativa: el papel del SNTE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (Ciudad de México), vol. 13, núm. 37, pp. 81-105.

- Schattschneider, Elmer (1960). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*, Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- SEP-DGME (2009). *Anuncio programático presupuestario 2009, 2010 y 2011*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública. Documento disponible en: [www.basica.sep.gob.mx/dgme/pdf/cominterna/MetasObjetivos.pdf](http://www.basica.sep.gob.mx/dgme/pdf/cominterna/MetasObjetivos.pdf) (consultado 3 de diciembre de 2010).
- SEB (2008). *Un nuevo modelo de conectividad para México*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Básica-SEP. Disponible en: [conectividad2008.politicadigital.com.mx/pdf/04.pdf](http://conectividad2008.politicadigital.com.mx/pdf/04.pdf) (consultado 16 de enero de 2011).
- SEB (2009). *Situación actual del programa Enciclomedia*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Básica-SEP. Disponible en: [http://www.enciclomedia.edu.mx/Para\\_saber\\_mas/Material\\_de\\_difusion/Documentos/Elementos/4a\\_Reunion/Presentacion\\_estado\\_actual\\_Enciclomedia.pdf](http://www.enciclomedia.edu.mx/Para_saber_mas/Material_de_difusion/Documentos/Elementos/4a_Reunion/Presentacion_estado_actual_Enciclomedia.pdf)
- Wildavsky, Aaron (1980). *The Art and Craft of Policy Analysis*, Londres: Macmillan.

**Artículo recibido:** 28 de enero de 2011

**Dictaminado:** 17 de marzo de 2011

**Segunda versión:** 11 de abril de 2011

**Tercera versión:** 30 de mayo de 2011

**Aceptado:** 30 de mayo de 2011