



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Los acuerdos internacionales en materia educativa
como referente para las acciones gubernamentales
en México para la escuela primaria (2000-2012).

TESIS PRESENTADA COMO REQUISITO
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta

Maricarmen Santa-Anna Díaz

Directora de Tesis

Dra. María Patricia Moreno Rosano

Junio 2016

Agradecimientos

A mis padres y hermanos, por su ejemplo e infinito apoyo.

A la Doctora Paty, por su guía y paciencia.

Índice

Introducción.....	7
Capítulo 1. Los acuerdos como resultado de los compromisos de los organismos multilaterales explicado por la teoría de regímenes internacionales.....	15
1.1 El liberalismo como preámbulo a la teoría de regímenes internacionales.....	15
1.2 La teoría de regímenes internacionales: conceptos generales.....	19
1.3 Los acuerdos internacionales y su funcionamiento de acuerdo con la teoría de regímenes internacionales.....	26
Capítulo 2. Los acuerdos internacionales en materia educativa firmados por México para el nivel básico (primaria).....	33
2.1 Principales Declaraciones, Cartas, Convenciones y Programas internacionales vinculantes a la educación básica firmados por México a partir de 1948.....	34
2.2 Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje.....	37
2.3 Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires.....	49
2.3.1 Antecedentes. Marco de Acción de Dakar.....	49
2.3.2 Antecedentes. Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos. Documento de discusión sobre Políticas Educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para Todos para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC).....	51
2.3.3 Declaración de Buenos Aires.....	52
2.3.4 Recomendaciones de Buenos Aires.....	53

Capítulo 3. Las administraciones de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa en relación con los acuerdos internacionales y la educación primaria.....	57
3.1 Categorización de los principios y normas que emanaron de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, y la Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires.....	57
3.2 Categorización de las acciones gubernamentales en materia educativa.....	61
Capítulo 4. Resultados obtenidos de las acciones gubernamentales en educación primaria de los sexenios panistas.....	79
4.1 Resultados de las acciones educativas del sexenio de Vicente Fox Quesada.....	80
4.2 Resultados de las acciones educativas del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.....	89
Consideraciones finales.....	101
Referencias.....	107

Índice de acrónimos y abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGEIB	Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DDHH	Derechos Humanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Educativos
EPT	Educación para Todos
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados –Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PES	Programa Escuela Segura
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNE	Programa Nacional de Educación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREAL	Programa para la Reforma Educativa para América Latina
PRELAC	Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe
RIEB	Reforma Integral de la Educación Básica

RRII	Relaciones Internacionales
rrii	relaciones internacionales
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SSA	Secretaría de Salud
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

Esta investigación expone como las relaciones internacionales (rrii)¹ y los compromisos asumidos por México con la sociedad internacional son de las fuerzas motoras para el desarrollo interno del país, al identificar compromisos concretos es posible entender las acciones que los gobiernos llevan a cabo y cómo éstas ayudan a mejorar los niveles de vida de las personas; en este sentido la educación básica tiene una importancia fundamental para un pleno desarrollo de los seres humanos, al que cualquier persona debe tener acceso con el apoyo y garantía de los gobiernos nacionales.

La cooperación entre Estados y la firma de acuerdos multilaterales son características de una sociedad internacional en la cual conviven diversos actores – Estados y regímenes internacionales, que a su vez, están conformados por instituciones internacionales, el Derecho Internacional y Organizaciones No Gubernamentales–, en este sentido, las acciones gubernamentales responden no sólo a los intereses de sus poblaciones, sino que también deben atender los compromisos que se adquirieron con la sociedad internacional.

Debido a que México se encuentra inmerso en un contexto internacional, es importante saber si las acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano responden a sus compromisos asumidos y si son funcionales, haciendo posible el desarrollo humano, ya que al existir incentivos y acuerdos internacionales que definen parámetros y marcos de acción, mejoran significativamente las relaciones entre el Estado Mexicano y la sociedad internacional.

Al tratar sobre un tema donde el gobierno es el principal actor, y sobre todo que el asunto primordial es la educación infantil en México, un propósito esencial es dar cabida a que distintos sectores de la población se den cuenta de la trascendencia que tiene el tema. Por eso se resalta la importancia que tiene el nivel básico en esta investigación, ya que éste se encuentra enfocado en los primeros años educativos de las niñas y los niños en México. Es factible decir que es un asunto fácil de abordar y que existe un interés general, ya que, la educación como base para el desarrollo de los

¹ El uso de mayúsculas (Relaciones Internacionales/RRII) señalan la disciplina; las minúsculas con la abreviatura (relaciones internacionales/rrii) indican una referencia a las relaciones internacionales reales.

individuos tiene como consecuencia el desarrollo del país, el mismo que actuó como origen para intentar alcanzar una paridad tanto internamente, como con el exterior.

La educación en México impartida por el gobierno federal inició con la Ley de Escuelas de Instrucción Rudimentaria de 1911, tal y como lo expone Engracia Loyo en “Historia mínima de la educación en México” (2010); así, en las escuelas instauradas se enseñaba castellano, lectura, escritura y aritmética, y si bien no era obligatorio a asistir, era un esfuerzo del Estado para alfabetizar a las minorías indígenas.

Eventualmente, con la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la educación básica se volvería laica² y gratuita en el artículo 3°, mientras que el artículo 31 le otorgaría la obligatoriedad. En el año de 1921, durante el gobierno de Álvaro Obregón, surge la Secretaría de Educación Pública (SEP) y que autorizaba a la federación a establecer instituciones educativas (Escalante *et al.*, 2010), y que no fueran sólo las entidades federativas las encargadas de brindar educación.

Con el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) se le dio mayor impulso a la educación como pilar para el desarrollo rural y nacional; a finales de la década de 1920 se produjo una “radicalización de la cultura escolar” en la que la educación tenía un mayor contenido social, muy necesario debido a los contrastes entre escuelas federales y estatales, y entre zonas rurales y urbanas. Durante el decenio siguiente, las instituciones y docentes apoyaron a las reformas sociales que ocurrían en México, pretendiendo hacer consciente al estudiante, de primaria y secundaria, de su papel en la construcción de una sociedad equitativa (Escalante *et al.*, 2010).

Meses antes de que Lázaro Cárdenas (1934-1940) se convirtiera en presidente, una reforma al artículo 3° de la Constitución estipulaba a la educación como socialista y excluía a las doctrinas religiosas. Por otra parte, durante su sexenio se impulsó a la enseñanza primaria para que sirviera como base para la educación superior. Sin embargo, como menciona Cecilia Greaves (Escalante *et al.*, 2010), una vez que Manuel Ávila Camacho llegó a la presidencia de México en 1940, la enseñanza sufrió cambios radicales. Si bien con la Constitución de 1917 la educación se volvió laica, existían fuertes críticas y desentendimientos entre la cúpula religiosa y la SEP, por esa razón,

² La educación básica es laica siempre y cuando sea impartida por el Estado, la religión puede ser enseñada en escuelas particulares que se apeguen a la vigencia oficial (Escalante *et al.*, 2010, p.159).

se creó un nuevo modelo educativo que eliminara la escuela socialista y ayudara a la reconciliación con la Iglesia, para que mediante la escuela se lograra la unidad nacional, y que poco a poco derivaría en la conformación del sistema educativo como se conoce actualmente.

Cuando Miguel Alemán llegó a la presidencia de México (1946-1952), dejó de lado las ideologías izquierdistas que todavía imperaban en la enseñanza, y proponía que el desarrollo económico e industrial del país tuvieran su origen en la educación (Martínez, 2001), una tendencia que siguió con Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). No obstante, el gran problema de la educación en la década de 1950 era que no había cambios en términos de calidad, aunque es cierto que intentaron ampliar la cobertura de la educación a todos los niveles y estratos sociales, las deficiencias económicas y de planeación educativa hacían mella en la impartición de la educación, sobre todo en las poblaciones indígenas (Escalante *et al.*, 2010).

Una vez que Adolfo López Mateos asumió la presidencia en 1958, la tarea era combatir el rezago educativo, la falta de aulas y de docentes; en este sentido, la creación, publicación y distribución gratuita de los libros de texto para la escuela primaria ayudaron a unificar y combatir el rezago educativo, que si bien hubo protestas en contra de la distribución los libros al inicio, fueron un acierto para cumplir con la gratuidad de la educación y para ayudar a alcanzar la hegemonía de lo que se enseñaba (Escalante *et al.*, 2010). Por otra parte, a diferencia de los avances del sexenio anterior, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) tuvo grandes deficiencias educativas, siendo la más notable la represión estudiantil universitaria.

En la década de 1970, iniciando con el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), la profesionalización de los docentes tuvo un importante incremento, y se veía ya un aumento en la tasa de alfabetización debido a la industrialización creciente en México; sin embargo, la educación también representó un factor más de marginalización social para quienes que no la recibían, especialmente aquellos en las zonas rurales (Escalante *et al.*, 2010). La promulgación de la Ley Federal de Educación en 1973 reformó los métodos, programas y libros de texto y proponía a la educación como agente de cambio de dos objetivos sociales: la transformación de la economía y de la sociedad (Escalante *et al.*, 2010).

Durante el mandato de José López Portillo (1976-1982), hubo mayor atención a reducir la analfabetización, y la cobertura de la educación primaria creció significativamente, permitiendo que todos los niños pudieran acceder a primero de primaria (Martínez, 2001), aunque la terminación fuera relativamente baja –50.4%–; aumentó el número de aulas para educación básica y el gasto público destinado a educación creció de 2.9% al 5.2%, a pesar de que México estuviera viviendo una crisis económica causada por los préstamos adquiridos y la creciente deuda externa (Escalante *et al.*, 2010).

La globalización, mayor apertura al comercio exterior y la crisis económica obligaron que en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) hubiera una reducción del PIB destinado a educación, disminuyendo los sueldos de los docentes educación (Martínez, 2001), una mayor deserción escolar a causa de los bajos salarios y la falta de empleos (Escalante *et al.*, 2010) .

Cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia en 1988, dejó de lado la política interna prefiriendo la externa –ejemplificado con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte– porque pretendía “incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados” (Martínez, 2001); por otra parte, al inicio de su gobierno, Salinas se preocupó más en estimular el avance científico y tecnológico en lugar de priorizar a la educación básica. Eventualmente, se buscó mejorar la calidad y modernizar a la educación reduciendo diferencias geográficas y sociales, creando así “Solidaridad” (Escalante *et al.*, 2010), un programa social que finalmente derivaría en el programa “Oportunidades” del gobierno de Vicente Fox Quesada.

Al finalizar el sexenio de Salinas, Ernesto Zedillo llegó a la presidencia mexicana en 1994 en medio de un descontento económico y político –con una rebelión civil al sur del país–; la crisis financiera del país obligó a reducir gastos, no obstante, gracias a una aun más creciente apertura al exterior, que creía que el desarrollo económico tenía como motor a la ciencia, se le dio importancia a la educación e investigación como base para la mejora económica, aunque con cierta austeridad (Escalante *et al.*, 2010). Por otra parte, Zedillo fue el secretario de Educación Pública durante el sexenio de Salinas, por lo que las políticas educativas de su administración tuvieron un alto grado de continuidad (Martínez, 2001).

En México, el gobierno se vio marcado por un nulo cambio de partido político con la llegada al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) –antes Partido Nacional Revolucionario y Partido de la Revolución Mexicana– en 1929, hasta el año 2000 cuando Vicente Fox, perteneciente a la oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), asumió la presidencia; es por esta razón por la que se analizarán las administraciones federales de los años 2000-2012, ya que representó un parteaguas en la historia mexicana.

La presente investigación se centra en la descripción de las acciones llevadas a cabo durante los sexenios panistas³ con respecto a la educación de nivel básico, –en particular el relacionado con primaria– que partieron de los acuerdos internacionales a los que está adherido México, tales como la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, la Declaración de Buenos Aires y sus Recomendaciones. Con la finalidad de conocer de qué manera las acciones implementadas por las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón tradujeron los acuerdos internacionales y los compromisos que éstos conllevan, es necesario elaborar un estudio analítico y descriptivo que permita conocer de qué manera dichas gestiones gubernamentales fueron desarrolladas en la política pública.

Antes de explicar el objetivo del presente trabajo de investigación, es necesario exponer a qué se refiere aquí cuando se habla de la educación de nivel básico. El sistema educativo mexicano está dividido en tres niveles: el básico, que comprende la educación preescolar, primaria y secundaria; el medio superior, correspondiente a la preparatoria o bachillerato; y, por último, el nivel superior que corresponde a los estudios de grado (licenciatura) y/o posgrado.

El principal objetivo recae en el análisis de las políticas gubernamentales que se establecieron en México entre los años 2000 y 2012 para la escuela primaria, y comprobar si su enfoque era en relación con el alcance de la educación –cobertura– o en el progreso y mejora de la misma –calidad–, y que de esta manera lograra el cumplimiento de los acuerdos internacionales de los cuales es parte, es decir, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, de 1990 y los documentos que se

³ Los sexenios panistas corresponden a los gobiernos federales de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa entre el 2000 y el 2012 en México.

desprendieron de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, en Argentina en el 2007. Para lograr esto, además de hacer un análisis de las acciones nacionales, también se investigará y describirá cuáles son los acuerdos internacionales a los cuales el Estado Mexicano se encuentra adherido en materia educativa y que le exhortaron a implementar dichas acciones.

Este trabajo tiene como pregunta ¿de qué manera tradujeron las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón los acuerdos internacionales en materia educativa en las políticas gubernamentales para nivel primaria en México? A su vez, parte de la hipótesis que los programas implementados entre el 2000 y el 2012 en México para nivel primaria no fueron suficientes debido a que su principal enfoque fue la cobertura de la educación y no la mejora de la misma; sin embargo, será posible tomar conciencia de qué acciones internas contribuyen a una eficaz convivencia con el exterior gracias al análisis de los compromisos asumidos por un país tanto a nivel nacional como a nivel internacional, así como conocer cuál es la incidencia de dichos programas en la población mexicana.

Para poder entender cómo funcionan las rrii y cómo la sociedad internacional es el lugar en donde los Estados pueden reunirse, negociar, establecer y firmar acuerdos internacionales se tomará como base la teoría de regímenes internacionales, sin embargo, antes abordar dicha teoría, es necesario referirse a la teoría liberal, ya que ésta permite conocer cómo los Estados se relacionan entre ellos de manera no conflictiva, y sobre todo, cómo es posible que exista una cooperación multilateral. El liberalismo da cabida a una sociedad internacional en la que ocurre la cooperación que se mencionaba anteriormente (Weber, 2005). Esta sociedad también reconoce la existencia de instituciones internacionales que regulan las acciones afines de los Estados, mismas que muchas veces derivan en acuerdos que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas.

Por consiguiente, la teoría de regímenes internacionales ayudará a comprender el fenómeno de la cooperación entre Estados y a explicar la existencia de una sociedad internacional (Hurrell, 1992), en la cual esta investigación presta especial atención. Uno de sus principales teóricos, Stephen D. Krasner, define a esta teoría como “el conjunto

de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999).

Es importante señalar que la teoría de los regímenes internacionales tiene diversas escuelas que destacan distintas problemáticas y que se enfocan en distintos conceptos pero que ayudan a comprender mejor la realidad de la cooperación entre Estados; de estas escuelas de pensamiento destacan tres: 1) neoliberalismo, el cual tiene como variable central a los intereses de los Estados y la maximización de los beneficios individuales, para esto, se valen de los regímenes internacionales, 2) realismo, siendo su variable principal las relaciones de poder en donde los regímenes funcionan para mantener un balance de poder, y 3) cognitivismo, que se enfoca en los conocimientos que poseen los actores y en la característica social de las relaciones internacionales. Para la realización de esta investigación, se usará como base la escuela neoliberal, ya que hay un importante énfasis en los Estados como actores que buscan metas o intereses comunes (Hasenclever *et al.*, 1999).

Los regímenes internacionales actualmente, funcionan en las relaciones internacionales debido a la necesidad de la cooperación interestatal, en la cual los gobiernos usan su lugar en la sociedad internacional para intercambiar información, y más importante, usan ese espacio para promover sus intereses y así puedan obtener beneficios a este nivel. Los Estados, dependiendo del área en la que estén sus intereses, formarán regímenes que establezcan principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones (Hurrell, 1992), que les brindan líneas de acción para que los principios y normas acordados sean después traducidos en acciones por los gobiernos.

La investigación es de tipo documental, en la que se usará el método deductivo, que permitirá comenzar de los aspectos más generales, iniciando con la teoría liberal y después con la teoría de regímenes internacionales, pasando por los acuerdos internacionales en materia educativa que México ha firmado, hasta los aspectos particulares, es decir, las acciones de los gobiernos mexicanos de Vicente Fox y Felipe Calderón para la escuela primaria.

El tipo de material utilizado será bibliográfico, como los Programas Nacionales de Desarrollo, o los Programas Sectoriales de Educación, Informes de Gobierno y de Labores de la Secretaría de Educación Pública, informes y evaluaciones de organismos internacionales, así como bases de datos y los documentos bases de los programas estudiados. Se emplearán dos técnicas: lectura analítica de la bibliografía y extracción de información.

De esta forma, la investigación se comprende por cuatro capítulos que responden a objetivos particulares, en el primer apartado se interpretará la relación entre los Estados y sus acciones que sirve para crear y adoptar acuerdos mediante la teoría de regímenes internacionales, en éste, la teoría liberal introducirá conceptos claves para entender a los regímenes internacionales, y así conocer cómo funcionan los acuerdos multilaterales.

En la segunda sección se explicarán los acuerdos internacionales en materia educativa de los cuales México es parte y que le exhortan a adoptar acciones específicas, empezando por dar a conocer a grandes rasgos acuerdos o declaraciones internacionales que sirven como antecedente para la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y la Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires, documentos base de la investigación, así como algunos otros acuerdos que se desprendieron de éstos.

Finalmente, en los apartados 3 y 4 se analizarán dos aspectos, las acciones desarrolladas para la educación básica (primaria), y sus resultados durante las administraciones de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, respectivamente. En el capítulo tres se desglosan los artículos de las Declaraciones y las Recomendaciones mencionadas arriba, y se ordenarán en un conjunto de siete categorías que permitan conocer en qué dirección se establecieron, para después categorizar algunas de las acciones que llevaron a cabo Vicente Fox y Felipe Calderón. La última sección describirá los resultados de estas acciones en términos de cobertura o calidad para determinar si la hipótesis se sustentó.

Capítulo 1. Los acuerdos como resultado de los compromisos de los organismos multilaterales explicado por la teoría de regímenes internacionales

El objetivo principal del capítulo es interpretar la relación que existe entre los Estados y sus acciones, y que sirve para crear y adoptar acuerdos mediante la teoría de regímenes internacionales. A pesar de que el presente trabajo se basa en esta teoría, es necesaria una introducción que permita explicar la creación de los regímenes internacionales como tal, razón por la cual primero se describirán de manera breve los principios y conceptos de la teoría liberal, la cual introduce conceptos como la cooperación entre Estados y la creación y funcionamiento de las instituciones, para posteriormente explicar a la teoría de regímenes internacionales, junto con sus conceptos y su desarrollo, para finalmente describir cómo surgen los artículos internacionales desde los regímenes internacionales.

1.1. El liberalismo como preámbulo a la teoría de regímenes internacionales

Es fundamental recordar que el liberalismo no sólo ayuda a comprender y estudiar a las relaciones internacionales (rrii), sino que brinda la pauta para entender de manera amplia porqué las acciones de los Estados son cooperativas, ya que la naturaleza del ser humano es moralmente buena, tal y como sugiere Kegley⁴ (Weber, 2005).

Ahora bien, para comenzar a explicar los antecedentes de la teoría liberal se debe remontar a su primer teórico: el inglés John Locke. Para los filósofos liberales, el interés individual es el motor principal del actuar político, social y económico de los sujetos, y por ende, de los Estados, y ya como lo expresa Locke, el Estado existe para proteger al interés individual; de esta manera se puede inferir que los Estados se forman con base en los intereses de los individuos, lo que da como resultado un tipo de

⁴ Charles W. Kegley, Jr. es socio fundador de Kegley International, Inc. y Profesor Emérito Pearce de Relaciones Internacionales en la Universidad de Carolina del Sur.

cooperación elemental, pero esencial, para el funcionamiento de las posteriores relaciones colaborativas entre Estados. Es de esta manera que se establece una de las premisas de la teoría liberal: la racionalidad del ser humano y los intereses compartidos de los individuos logran que se vuelvan cooperativos y colaborativos (Jackson y Sorensen, 2003).

Se debe considerar que para que la cooperación entre Estados sea posible, es necesario un espacio para que se produzca, el cual es llamado por los liberales “sociedad internacional”. No obstante, para que se pueda hablar de una sociedad internacional, hace falta poner especial énfasis en cómo se construyen los Estados: de acuerdo con Cynthia Weber (2005), un Estado-Nación soberano es tanto un espacio político como social, en el que sus relaciones sociales ocurren, y que da paso a la democracia, una organización gubernamental que no es particularmente restrictiva ni represiva, sino que alienta a la libertad de expresión de su población.

La sociedad internacional está compuesta por distintos niveles que se relacionan con la teoría liberal, y para poder explicar de manera fácil y práctica cómo se relacionan, se pueden usar los seis principios de Kegley⁵ (Weber, 2005):

1. La naturaleza humana es esencialmente “buena” o altruista, las personas son entonces, capaces de ayudarse y colaborar mutuamente.
2. La preocupación fundamental humana por el bienestar de otros hace posible el progreso (es decir, la fe de la Ilustración en la posibilidad de mejorar a la civilización se ve reafirmada).
3. El mal comportamiento humano no es producto de personas malas, si no, de malas instituciones y acuerdos estructurales que motivan a la gente a actuar egoístamente y a dañar a otros –incluyendo la guerra.
4. La guerra no es inevitable y su frecuencia puede ser reducida, erradicando las condiciones anárquicas que la fomentan.
5. La guerra e injusticia son problemas internacionales que requieren esfuerzos colectivos o multilaterales, en lugar de nacionales, para eliminarlos.

⁵ Traducción propia.

6. La sociedad internacional debe reorganizarse institucionalmente para eliminar la anarquía que crea problemas tales como la guerra.

Los seis principios de Kegley relacionan al nivel individual con el nivel estatal, para finalmente, vincularlos con el nivel internacional: comienzan enfocándose en la naturaleza humana cooperativa, que sirve como base para la posterior organización institucional y estructural de los Estados, que eventualmente da paso a la disminución, e incluso eliminación, del mal comportamiento (o anarquía) en la sociedad internacional en la que los Estados interactúan (Weber, 2005).

De igual forma, cabe señalar la importancia de la historia en la teoría liberal y el surgimiento de las instituciones y la cooperación entre Estados: sus orígenes los podemos encontrar en el idealismo wilsoniano de principios del siglo XX (Mingst, 2006), con el final de la Primera Guerra Mundial y el intento del expresidente estadounidense Woodrow Wilson de crear una serie de propuestas que sirvieran como base para las negociaciones de paz en lugar del uso de la guerra para la resolución de conflictos, que tuvo como consecuencia la creación de la Sociedad de Naciones, la antesala de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Dicho todo lo anterior, es momento de exponer la relación entre la teoría liberal y la teoría de los regímenes internacionales: la cooperación entre Estados, derivada del liberalismo, es posible gracias a la existencia de una sociedad internacional –que ya se ha mencionado anteriormente–, que da cabida a los regímenes internacionales.

La sociedad internacional según Hedley Bull⁶, existe cuando un grupo de Estados, conscientes de ciertos intereses y valores comunes, forman una sociedad en el sentido en que se conciben a sí mismos unidos por un conjunto de reglas en las relaciones que comparten para el funcionamiento de instituciones comunes entre ellos (Mingst, 2006). Dicho de otra manera, la sociedad internacional es el espacio donde el progreso mundial ocurre (Weber, 2005).

⁶ Hedley Norman Bull (1932–1985), fue un filósofo y teórico de las Relaciones Internacionales conocido por sus trabajos respecto a la Sociedad Anárquica y la Política Mundial, así como los Sistemas de Estados y las Sociedades Internacionales. También fue parte de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales.

Si bien la teoría liberal reconoce a la naturaleza cooperativa de los Estados debido a la moralidad buena de sus individuos, Bull resalta que sin los Estados, la condición humana se parecería al estado naturaleza hobbesiano, por lo tanto, éstos habitan en una sociedad anárquica en la cual, paradójicamente, sus actores desarrollan reglas y normas que les permiten cohabitar para conseguir su meta fundamental: la provisión de seguridad a sus ciudadanos; es importante mencionar que la principal regla es la no-intervención, y se puede asumir que es ésta la que permite mantener el orden (Bellamy, 2007).

En este punto es necesario añadir la definición de un concepto que ya se ha mencionado, pero que es parte medular de los regímenes internacionales: las instituciones. Se pueden definir a las instituciones como el conjunto de normas y prácticas que regulan los modos de acción de los Estados en relación con el poder estratégico-militar y el poder económico (Merke, 2004); o, como las reglas que estipulan las formas en las que los Estados deben cooperar y competir entre ellos⁷ (Mearsheimer, 1994-1995). Por otra parte, de acuerdo con Bull, “las instituciones ayudan a asegurar el cumplimiento de las reglas mediante la formulación, comunicación, administración, aplicación, interpretación, legitimación y adaptación de las mismas” (Krasner, 1982).

Para concluir con el apartado, se puede agregar la definición de un último elemento que abrirá el debate a los regímenes internacionales: la institución internacional; ésta es una organización internacional o un conjunto de reglas que gobiernan las acciones de los Estados en ciertas áreas; estos conjuntos de reglas son conocidos como regímenes (Jackson y Sorensen, 2013). Para que una institución internacional pueda funcionar, los Estados que se adhieren están de acuerdo en que se unen a “un proceso político que amolda, restringe y canaliza sus acciones” (Ikenberry, 1999).

⁷ Se debe usar con cierta reserva la definición de instituciones dada por John Mearsheimer, ya que, desde su punto de vista “las instituciones tienen una influencia mínima en la conducta del Estado” (Mearsheimer, 1994-1995, p. 7); ya que, en contraste con todo lo expuesto hasta ahora, las instituciones tienen gran injerencia en las acciones de los Estados.

1.2. La teoría de regímenes internacionales: conceptos generales

Hablar de regímenes internacionales es problemático, ya que se entra a una discusión tanto conceptual como de aceptación de éstos, así de cómo se originan y cuál es su desarrollo, sin embargo, se tratarán de exponer en este apartado de la manera más clara posible. En un primer momento, se puede afirmar que la teoría de regímenes internacionales ayuda a comprender el fenómeno de la cooperación internacional y que expone la existencia de una sociedad internacional (Hurrell, 1992), dos términos que ya han sido expuestos en el apartado anterior.

El concepto de los regímenes internacionales es complejo, ya que no existe un consenso general de su significado. La primera vez que se habló de regímenes internacionales fue en 1975, por el politólogo John G. Ruggie⁸, quien los definió como “un conjunto de mutuas expectativas, normas, regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros que han sido aceptados por un grupo de Estados” (Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, 2009).

Si bien John Ruggie introdujo el término de regímenes internacionales en las Relaciones Internacionales, la definición del profesor Stephen D. Krasner⁹ es la más aceptada dentro la disciplina, la cual es desarrollada aquí para explicar a los regímenes internacionales desde un enfoque más conceptual; Krasner los define como “los principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rigen el comportamiento de los actores y que convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1982, p.186).

Krasner también nos brinda una definición para cada uno de los componentes de los regímenes internacionales:

1. Principios: son las creencias de hecho, causalidad y rectitud.

⁸ John Gerard Ruggie es profesor Berthold Beitz en Derechos Humanos y de Asuntos Internacionales de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy y profesor afiliado en la Facultad de Derecho de Harvard. Sus contribuciones al estudio de la Ciencia Política y de las relaciones internacionales se enfocan en el impacto de la globalización y la gobernanza mundial.

⁹ Stephen D. Krasner es profesor Graham H. Stuart de Relaciones Internacionales de la Universidad de Stanford, Senior Fellow en el Instituto para Estudios Internacionales Freeman Spogli, el Instituto Hoover, y en el Instituto Stanford para la Investigación de Política Económica.

2. Normas: son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones.
3. Reglas: son prescripciones específicas o proscipciones para el actuar.
4. Procedimientos para la toma de decisiones: son prácticas que prevalecen para tomar e implementar opciones colectivas.¹⁰

Es importante precisar que hay una diferencia fundamental entre los principios y las normas, y las reglas y los procedimientos para la toma de decisiones; los principios y las normas proveen las características básicas que definen a un régimen (Krasner, 1982), de esta forma, se puede inferir que las reglas y los procedimientos para la toma de decisiones sólo están en función de los principios y normas, así que mientras se establezcan los primeros dos, las reglas y procedimientos pueden ser adaptados.

Se puede discutir ahora la naturaleza de los regímenes internacionales; en un primer momento se puede afirmar que no son entidades estáticas, ya que al ser creadas por actores distintos entre sí y con diferentes intereses, a corto plazo principalmente, tienen un atributo inherente de dinamismo. Sin embargo, y a pesar de ser no ser estables, sólo es posible hacer mención de tres tipos de cambio en los regímenes¹¹ (Krasner, 1982):

1. Los cambios dentro de los regímenes se producen por cambios en las reglas y los procedimientos para la toma de decisiones, mientras que los principios y normas permanecen inalterados.
2. Los cambios en los principios y normas son cambios del régimen en sí mismo, y esto conlleva al cambio de un nuevo régimen o incluso a la desaparición del mismo.
3. Un régimen también puede debilitarse si sus componentes (principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones) se ven alterados, o si la práctica es cada vez más inconsistente entre el régimen mismo o el comportamiento relacionado a éste.

¹⁰ Traducción propia.

¹¹ Traducción propia.

Ahora bien, se debe considerar un punto importante para aceptar a los regímenes internacionales, ya que los Estados son actores soberanos. Andrew Hurrell (1992) presenta una pregunta fundamental al respecto: “¿cómo es posible la cooperación entre Estados que reivindican su soberanía pero que compiten por poder e influencia en una situación de anarquía?”. Para poder responder satisfactoriamente, se puede hacer eco de Tom Franck, citado por Hurrell (1992): “Las naciones (...) reconocen que deben a la comunidad¹² de Estados la obligación de cumplir, en reciprocidad al reconocimiento que esa misma comunidad hace de su propia calidad de Estado”. Es decir, esta mutua reciprocidad de reconocimiento entre los Estados puede ser traducida en cooperación, la misma que les brinda la seguridad de la obtención de beneficios que es coordinada por los regímenes.

Hay que mencionar, además, que los regímenes internacionales tienen una fuerte base en el comportamiento de los Estados, pero eventualmente, este mismo comportamiento derivará de los regímenes. De acuerdo con Oran Young, Raymond Hopkins y Donald Puchala, “ningún comportamiento modelado puede sostenerse por mucho tiempo sin generar un régimen” (Krasner, 1982); el comportamiento de los Estados de alguna manera conduce a la creación de reglas, las mismas que en algún punto dan paso a los regímenes internacionales. Sin embargo, el comportamiento de los Estados también está fuertemente dictaminado por el propio interés y poder de cada uno de ellos, mismos que los obligan a equilibrar su comportamiento para obtener el máximo beneficio (Krasner, 1982), siendo así que sea necesaria la existencia de otras entidades que les permitan negociar, y eventualmente cooperar: las instituciones.

De acuerdo con Robert Keohane¹³, para poder comprender la cooperación internacional se debe entender cómo operan las instituciones internacionales, tomando

¹² Los conceptos de comunidad internacional y de sociedad internacional no pueden ser usados indistintamente; una comunidad internacional –o de naciones– indica una agrupación de diversos Estados soberanos que funciona para cultivar sus relaciones políticas, culturales y económicas, como por ejemplo, la Mancomunidad de Naciones –o *Commonwealth of Nations*, por su original en inglés– (Hernández-Vela, 2013); mientras que la sociedad internacional está conformada por Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otros actores que son expuestos en la Figura 1. La mención del primero en el presente capítulo responde enteramente a que así es utilizado por los autores que han servido como referencias y no porque sean usados como sinónimos.

¹³ Robert Keohane es un politólogo y Profesor de Asuntos Internacionales en la Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Princeton. Es considerado como uno de los principales y más influyentes teóricos de las relaciones internacionales, al hablar ampliamente del

en cuenta que la evolución de éstas se ven afectadas por la soberanía¹⁴ de los Estados (Keohane, 1995). La cooperación entre Estados no es sencilla, ya que prevalece el miedo potencial a ser engañados, e incluso, existe el problema para coordinar sus acciones. (Keohane y Martin, 1995). Es ahí donde radica la importancia de las instituciones internacionales, ya que si bien no proveen un único mecanismo de acción, sí otorgan puntos focales para la cooperación así como los posibles resultados de ésta.

En contraste con lo anterior, es esencial hacer una distinción básica entre los regímenes y los acuerdos internacionales; Keohane en su artículo *The Demand for International Regimes* (1982), menciona que una de las funciones principales de los regímenes es ayudar a que las expectativas de los gobiernos sean consistentes entre sí; los actores internacionales creen que los regímenes permiten que existan acuerdos mutuamente beneficiosos que de otra manera sería difíciles, e incluso imposibles de lograr. También expone que los acuerdos son creados especialmente para solucionar una situación concreta o para llegar a un fin determinado, es decir, son *ad hoc*, mientras que el propósito de los regímenes internacionales es facilitar dichos acuerdos (Krasner, 1982).

Por ejemplo, en cuanto a acuerdos internacionales, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue adoptada el 9 de mayo de 1992, y consideraba fundamentalmente el papel de los Estados para entender el cambio climático y que de esta forma pudieran adoptar las medidas oportunas para hacerle frente, basándose en una cooperación multilateral.

La Convención fue posible en gran parte gracias a un régimen internacional ambiental conformado por la Organización Meteorológica Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de otros organismos internacionales e intergubernamentales (como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial), ya que estos organismos mediante la elaboración de estudios e informes, en un primer momento dieron las pautas para explicar el cambio climático a los Estados –que derivaron en la Convención

fenómeno de la cooperación entre Estados, la interdependencia y la creación y naturaleza de las instituciones internacionales.

¹⁴ Hedley Bull se refiere a la soberanía como el principio constitutivo del actual sistema internacional (Krasner, 1982, pp.17-18).

y su protocolo de Kyoto, aprobado en 1997–, y posteriormente brindan los procedimientos y mecanismos que ayudan a los Estados a cumplir con lo acordado en la Convención.

En contraste con lo anterior, y para evitar confusiones, es necesario hacer una diferencia entre los regímenes internacionales y el Derecho Internacional, diferencia que se abordará con mayor énfasis en el siguiente apartado. A pesar de que los regímenes internacionales se basan en principios, normas y reglas, y contrario a lo que se podría asumir, por lo general no tienen un fundamento legal ni constriñen a los Estados a actuar de determinada manera. El actuar de los Estados conforme a reglas específicas, tiene que ver más con un interés a largo plazo (Hurrell, 1992) para hacer posible que el mantenimiento de la sociedad internacional sea libre de conflictos.

Ahora se puede hacer mención de otro punto para entender a los regímenes internacionales: su desarrollo. Stephen Krasner (1982) brinda cinco variables causales junto con sus definiciones, –también menciona que las dos últimas variables son adicionales, ya que no son capaces de generar un régimen–:

1. Propio interés egoísta: es el deseo de maximizar la propia función de utilidad sin incluir la función de la otra parte. Keohane expone que los regímenes pueden lograr que los acuerdos sean aceptados más fácilmente si provee a los Estados con mayor cantidad y calidad en la información o reduciendo los costos en organización, entre otros, algo que respondería al interés de cada uno de los Estados para pertenecer a determinado régimen.
2. Poder político: hay dos orientaciones, el primero, cosmopolita e instrumental, usa el poder para el bien común y para asegurar resultados óptimos para el sistema; el segundo es particularista y potencialmente consumista, y utiliza el poder para intereses particulares o para mejorar la trascendencia de actores específicos dentro del sistema.
3. Normas y principios: son las características fundamentales de cualquier régimen; pueden explicar la creación, permanencia o disipación de un régimen.

4. Hábitos (usos) y costumbres: se establecen ciertos patrones de comportamiento, se refuerzan, se infunda normatividad y así se legitiman.
5. Conocimientos: crean una base para la cooperación aclarando interconexiones complejas que no habían sido entendidas.

Los regímenes internacionales favorecen la cooperación de los Estados con el fin de obtener ganancias generales, expresadas en mayor seguridad o en un mayor bienestar social: es aquí donde radica la importancia que tiene la utilización de la teoría de regímenes internacionales para la presente investigación.

Por otra parte, Hasenclever, Mayer y Rittberger, (1999), explican que, con base en las distintas áreas de la política internacional, se puede hacer una clasificación de los regímenes internacionales en relación con su orientación:

1. Regímenes de seguridad, como el régimen de no proliferación nuclear, con el Tratado de No Proliferación de armas nucleares (que entró en vigor en 1970) y en el cuál la Agencia Internacional para la Energía Atómica es la institución creada por Naciones Unidas para elaborar inspecciones y sus posteriores informes.
2. Regímenes económicos, como el que engloba al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización para el Cooperación y Desarrollo Económico.
3. Regímenes ambientales, incorporados por la Organización Meteorológica Mundial, el Fondo Mundial para la Naturaleza, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente o la Organización No Gubernamental (ONG) Greenpeace.
4. Regímenes de Derechos Humanos (DDHH), compuestos por la Convención Europea de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Siguiendo la línea de los regímenes de DDHH, se puede hacer mención de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que ésta establece en su artículo 26 a la educación como un derecho humano, así como el carácter obligatorio de la instrucción elemental, y considerando que este trabajo se centra en la educación básica (primaria) en México, es esencial mencionarla –aunque será ampliamente discutido en el apartado 2.1–.

Es importante señalar que la teoría de los regímenes internacionales, como cualquier otra teoría de Relaciones Internacionales (RRII), tiene diversas escuelas y/o perspectivas que destacan distintas problemáticas, que a su vez, se enfocan en distintos conceptos que a su manera ayudan a comprender mejor la realidad de la cooperación entre Estados; de estas escuelas de pensamiento destacan tres: 1) neoliberalismo, el cual tiene como variable central a los intereses de los Estados, 2) realismo, siendo su variable principal las relaciones de poder, y 3) cognitivismo, que se enfoca en los conocimientos que poseen los actores. Para la realización de esta investigación, se usará como base la escuela neoliberal, ya que hay un importante énfasis en los Estados como actores que buscan metas o intereses comunes (Hasenclever *et al.*, 1999).

Los realistas creen que un régimen puede existir y ser estable siempre que los beneficios que se esperan obtener estén “balanceados”, –por lo menos para los Estados más poderosos–, de esta manera hay menos posibilidad de que haya pérdidas (Hasenclever *et al.*, 1999); por su parte, el cognitivismo enfatiza cómo las relaciones internacionales tienen una marcada característica social, los Estados forman a las instituciones internacionales, que a su vez forman a los Estados (Hasenclever *et al.*, 2000).

Los liberales tienen una base racionalista, es decir, que los Estados buscan sus metas y se preocupan por sus propios intereses para obtener la maximización del beneficio individual. Sin embargo, los Estados se presentan como cooperativos para lograr intereses comunes, y aunque a veces dudan de las promesas de cooperación de los demás actores, los regímenes internacionales les brindan la oportunidad de dar a conocer las líneas de acción de sus miembros, reduciendo la incertidumbre que impera

en la vida internacional (Hasenclever *et al.*, 1999). Los regímenes son capaces tanto de coordinar las acciones de los Estados para obtener beneficios mutuos, como de preservarse a sí mismos, siempre y cuando los Estados tengan la seguridad del beneficio y de la cooperación. Ya que es difícil construir y mantener a las instituciones, los Estados vacilan en poner en riesgo a los regímenes internacionales (Hasenclever *et al.*, 2000).

Finalmente, es necesario considerar cuál ha sido la incidencia de la teoría de los regímenes internacionales en las rrii. Debido al momento histórico en el que vivimos, la cooperación entre los Estados da cabida a que los gobiernos tengan la oportunidad de crear y usar nuevos espacios en donde promuevan los intereses propios obteniendo beneficios recíprocos en el ámbito internacional. Es decir, gracias a que existe un mayor entendimiento entre los países, existe la posibilidad de crear regímenes, en los cuales los Estados obedecen las reglas impuestas por aquellos en razón de los objetivos funcionales obtenidos (Hurrell, 1992). Si bien Robert Keohane advirtió que los regímenes no necesariamente mejoran el bienestar mundial (Hurrell, 1992), existe un intento constante de los Estados por crear espacios que faciliten el desarrollo de sus habitantes.

1.3. Los acuerdos internacionales y su funcionamiento de acuerdo con la teoría de regímenes internacionales

En el plano internacional no existe una estructura de autoridad o un gobierno internacional, o en su defecto, una institución supranacional; así como tampoco existe una ley internacional a la cual todos los Estados respondan o que estén obligados a hacerlo. No obstante, es posible hacer mención que existe un orden en la esfera mundial, y que como la mayoría de los liberales afirman, el Derecho Internacional tiene un efecto e influencia importante en la vida cotidiana (Mingst, 2006), ya que de otra forma el mundo sería completamente anárquico, en dónde las organizaciones internacionales no serían respetadas, e incluso la estabilidad de los gobiernos estatales estaría en entredicho.

Ahora bien, como se ha mencionado en el apartado 1.2, los regímenes internacionales son fundamentalmente diferentes del Derecho Internacional, sin embargo, es necesario primero conocer el concepto de éste último, que fue usado por primera vez en 1789 por Jeremy Bentham¹⁵. De acuerdo con César Sepúlveda (2013), el Derecho Internacional Público¹⁶ es “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí”. De la misma, Sepúlveda hace mención de las tres funciones del Derecho Internacional Público:

1. Establece los derechos y deberes de los Estados en la comunidad internacional.
2. Determina las competencias de cada Estado.
3. Reglamenta las organizaciones e instituciones de carácter internacional.

Otro punto importante en la definición del Derecho Internacional se relaciona con sus actores: Moreno, Barrera y López (2011) mencionan que “son sujetos del derecho internacional las personas y entidades con capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones en el derecho internacional, y que asimismo tienen capacidad para obrar en el ámbito mundial”. Es así que podemos señalar a cinco sujetos del derecho internacional público (Sepúlveda, 2013):

1. Los Estados.
2. Sujetos especiales: El Vaticano.
3. “Sujetos institucionales”: organizaciones y organismos intergubernamentales.
4. Empresas transnacionales.
5. Individuos¹⁷.

Todo esto se relaciona con la organización internacional, ya que el Derecho Internacional permite que ésta exista por medios legales, como bien lo marca Modesto Seara Vázquez (1974):

¹⁵ Jeremy Bentham fue un filósofo, economista y teórico del Derecho inglés.

¹⁶ César Sepúlveda menciona también que se puede llegar a designar como derecho de gentes; éste “rige las relaciones entre los sujetos o personas de la comunidad internacional” (Sepúlveda, 2013).

¹⁷ Los individuos son sujetos del derecho internacional público en cuanto se refiere al asilo o extradición.

El fenómeno de la organización internacional podría interpretarse como la búsqueda de una solución intermedia entre el mantenimiento de los estados nacionales y la integración. Sobre la base de la soberanía e independencia, se trata de incrementar los contactos y relaciones, de modo institucional, organizándose para fines concretos (p.92).

Con la finalidad de dejar bien en claro la distinción entre el Derecho Internacional y los regímenes internacionales, podemos también recurrir al concepto brindado por la ONU del primero (ONU, 2015b):

El Derecho Internacional define las responsabilidades legales de los Estados respecto a su forma de proceder con otros países y al trato que brindan a las personas dentro de las fronteras estatales. Su dominio engloba un ámbito muy amplio de temas de interés internacional, tal como los derechos humanos, los programas de desarme, los delitos internacionales, los refugiados, la inmigración, los problemas de nacionalidad, el trato a los prisioneros, el uso de la fuerza y la forma de actuar en la guerra, entre otros. También regula el patrimonio mundial, como el medio ambiente, el desarrollo sostenible, las aguas internacionales, el espacio exterior, las comunicaciones mundiales y el comercio mundial.

No obstante, es importante recalcar que no se pretende hacer de los organismos internacionales un sinónimo de los regímenes internacionales, es por eso que es básico tener en cuenta la definición del primero: “las estructuras institucionales formales que han trascendido los límites nacionales y que son creados por acuerdos multilaterales entre los Estados-Nación” (Evans y Newnham, 1998).

Cabe señalar que a pesar de que los regímenes internacionales y el Derecho Internacional son esencialmente distintos, es necesario recordar que los organismos internacionales, una parte primordial para entender a los regímenes, se encuentran indudablemente vinculadas al Derecho Internacional. Los regímenes internacionales favorecen la cooperación de los Estados que se encuentran dentro de organizaciones multilaterales y, que a su vez, firman acuerdos internacionales.

Ahora es importante retomar a la sociedad internacional: ésta es un espacio en donde convergen los Estados y los regímenes internacionales y permite la existencia de

la cooperación multilateral en donde existen reglas para que los actores se relacionen mediante instituciones. Por otra parte, las instituciones internacionales crean las reglas para coordinar acciones afines de los Estados. Es decir, los regímenes existen porque hay instituciones que regulan las acciones de los Estados, mientras que las instituciones existen porque hay una sociedad internacional que se los permite.

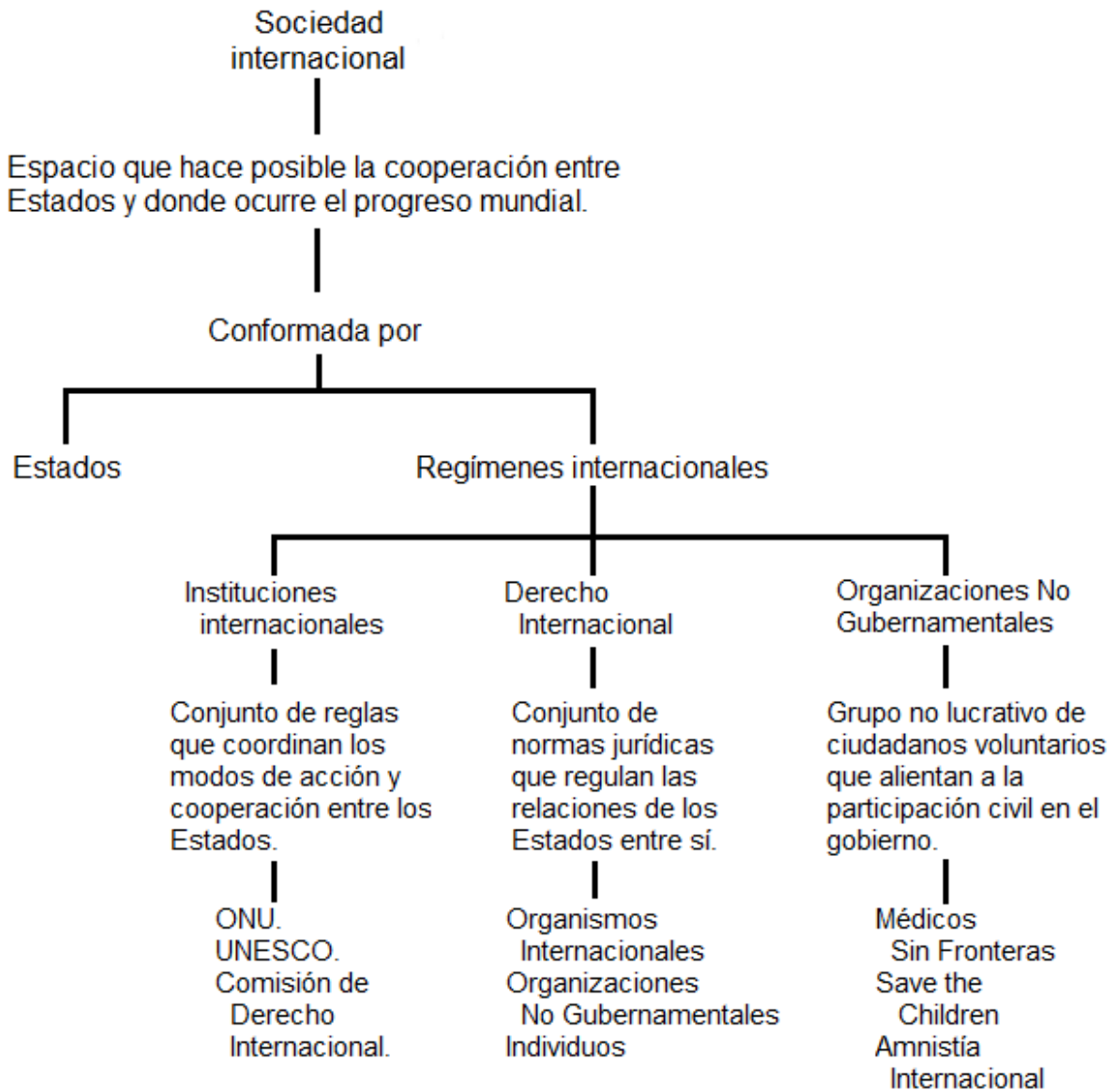
Llegado a este punto, se puede hacer una distinción de los tres conceptos manejados en este apartado:

1. El Derecho Internacional brinda el marco legal para que los Estados actúen de cierta manera, y los fundamentos legales en los cuáles basen su comportamiento;
2. Los organismos internacionales son el marco institucional en el cual los Estados interactúan;
3. Los regímenes internacionales, se puede inferir que son el marco conductual de la sociedad internacional, es decir, éstos otorgan a los Estados pautas para actuar o conducirse y que así puedan relacionarse entre sí.

Las organizaciones internacionales, junto con los Estados, las Organizaciones No Gubernamentales y los individuos, forman parte de los regímenes internacionales (Mingst, 2006). Con todo lo expuesto hasta ahora, se podría agregar que el Derecho Internacional, el campo legal que tienen los Estados para actuar, también es parte de los regímenes internacionales. Por otro lado, para que sea más clara la diferencia entre Derecho Internacional y los regímenes internacionales, se puede afirmar que el primero constriñe a los Estados a actuar de cierta forma por medio de la vía legal, brindando estabilidad a la sociedad internacional, mientras que los segundos, para obtener el mismo resultado, apelan a la naturaleza cooperativa de los Estados y a su interés para obtener beneficios de las buenas relaciones con el resto de la sociedad internacional.

Para concluir, y ya que se ha definido al Derecho Internacional, parece oportuno esquematizar los conceptos explicados en este apartado –sociedad internacional, regímenes internacionales, instituciones internacionales, Derecho Internacional– para poder relacionarlos entre sí y con el tema de la investigación, algo que también facilitará y ayudará a familiarizarse con los siguientes tres capítulos:

Figura 1. Clasificación conceptual



Fuente: Cynthia Weber (2005), Federico Merke (2004), Stephen D. Krasner (1982), César Sepúlveda (2013) y CINU (2016).

La ONU puede ser considerada como el organismo internacional más importante y creciente desde su fundación en 1945¹⁸, ya que cuenta con 193 Estados Miembros, de los cuáles, México es parte. Los organismos internacionales disponen de sede,

¹⁸ Los Estados Fundadores eran 51 en un principio, sin embargo, dos de ellos se desintegraron (Checoslovaquia, y la República Federal Socialista de Yugoslavia), mientras que Bielorrusia cambió su nombre a Belarús en 1991 e Indonesia tomó la decisión de retirarse de Naciones Unidas en 1965, aunque reasumió su participación en la organización un año más tarde.

emplean funcionarios y tienen un presupuesto. En este caso, la sede de la ONU es Nueva York, y sus Estados Miembros cubren una cuota anual para el presupuesto.

Por otro lado, es conveniente mencionar que la Comisión de Derecho Internacional “tiene como misión favorecer el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional” (ONU, 2015a). Es decir, si bien no existe una institución internacional a la cual todos los Estados estén atados legalmente y a la cual deban obedecer, sí se ha visto la necesidad de mantener buenas relaciones entre los actores de la sociedad internacional y crear un espacio que lo permita. Es sólo a través de una organización como pueden alcanzarse los postulados del derecho de gentes, que son sencillamente los de lograr una convivencia pacífica y ordenada entre todos los pueblos. (Sepúlveda, 2013).

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (UNESCO por sus siglas en inglés), a pesar de ser parte de la ONU, también puede definirse como organismo internacional ya que sus funciones van encaminadas en los Derechos Humanos y la asistencia humanitaria, por ejemplo. La UNESCO reúne los tres elementos sociales que su nombre indica, educación, ciencia y cultura, que cumplen una doble función: permiten el desarrollo de la población de los Estados miembros y contribuyen a la paz mundial. En este sentido, existe un acuerdo internacional que es esencial mencionar antes de finalizar este capítulo, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, de 1990; misma que ha servido como base para las acciones de México en términos educativos y será descrita en el siguiente capítulo.

Este primer capítulo tuvo la finalidad de explicar teóricamente los conceptos que marcan a los acuerdos internacionales y cómo son formados por la relación entre los Estados y sus acciones en la sociedad internacional. El interés de cada Estado marca primordialmente su comportamiento, fortaleciendo mediante la cooperación las relaciones que existen, o pueden existir, con los demás Estados y actores internacionales. El comportamiento de los Estados y la cooperación entre ellos, hacen que sea necesaria la creación de las instituciones que rigen a grandes rasgos las acciones que implementan cada uno de éstos para mejorar la calidad de vida de sus

poblaciones. Al existir distintas instituciones que tienen una misma, o parecida línea de acción, se pueden unir y conformar regímenes internacionales.

La teoría de los regímenes internacionales brinda un acercamiento a conceptos claves que serán desarrollados en los siguientes capítulos; en el dos será mediante los acuerdos internacionales en materia educativa que se ejemplifiquen los principios y normas; mientras que las reglas y procedimientos se podrán apreciar en el tercer capítulo al enunciar las acciones implementadas en México para la educación primaria por las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón para que finalmente en el cuarto capítulo se expliquen los resultados que tuvieron esas acciones.

Capítulo 2. Los acuerdos internacionales en materia educativa firmados por México para el nivel básico (primaria)

Como se mencionó al final del capítulo anterior, la Teoría de Regímenes Internacionales permite que entendamos cómo y por qué funciona la cooperación entre los Estados. Dos de los componentes de los regímenes internacionales son los principios y normas, es decir, las creencias de hecho, causalidad y rectitud, y los estándares de comportamiento, que cada uno de los actores de la Sociedad Internacional, entre ellos los Estados, deben seguir para obtener resultados satisfactorios de la cooperación entre ellos. Entre estas formas de cooperación se encuentran los acuerdos internacionales¹⁹.

El principal propósito de esta sección es explicar los acuerdos internacionales en materia educativa –junto con los artículos que enfatizan la parte educativa de cada uno– de los cuales México es parte y que exhortan al gobierno a adoptar acciones específicas mediante reformas y políticas públicas para cumplir con las responsabilidades que el Estado Mexicano ha adquirido. Se pondrá especial atención a la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, de 1990, y a la Declaración y las Recomendaciones de Buenos Aires del 2007, ya que estos documentos han tenido gran injerencia en las políticas para la educación básica (primaria) llevadas a cabo por los gobiernos panistas en México, como se podrá apreciar en el tercer capítulo.

¹⁹ Se entiende por acuerdo internacional a aquella resolución de voluntades entre dos o más partes que, “tomando un compromiso para un cierto curso de acción, piensan en algún beneficio común a todas las partes involucradas; desarrollarlo y realizarlo requiere confianza y cooperación, así como construir una relación positiva entre las Partes.

Tratado, convenio, pacto, acuerdo, alianza, protocolo, intercambio de notas y acta final son los términos comúnmente utilizados en diversos casos para designar aquello que constituye, fundamentalmente, una vinculación internacional basada sobre un acuerdo de voluntades entre estados u otros sujetos de derecho internacional que implica, a la vez, obligatoriedad para las Partes.” (MEF, 2016).

2.1. Principales Declaraciones, Cartas, Convenciones y Programas internacionales vinculantes a la educación básica firmados por México a partir de 1948

Antes de identificar qué Tratados Internacionales ha firmado México, se considera importante determinar qué se entiende por educación básica, un término que tiene diferentes acepciones entre los Estados, e incluso entre organismos internacionales, debido a que existe una diferencia de años para impartirla, así como de estructura y contenidos. Sin embargo, debido a que la investigación está enfocada en el Estado Mexicano, se tomará en cuenta a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE de aquí en adelante) de la UNESCO, ya que corresponde a la usada en México.

La CINE es “el marco de referencia estándar utilizado para categorizar y reportar estadísticas educativas internacionalmente comparables” (UNESCO, 2011), es decir, debido a que la UNESCO es uno de los organismos de la ONU que se encarga de medir los niveles educativos de los Estados Miembros, era preciso contar con un marco de referencia que fuera universalmente aceptado y le facilitara regularizar los estudios e informes llevados a cabo para que fuera posible compararlos y elaborar estadísticas. La CINE se divide en nueve niveles (UNESCO, 2011):

Tabla 1. Niveles de la CINE

Niveles	Clasificación	Duración
CINE 0	Educación de la primaria infancia.	Dos horas diarias y cien días al año.
CINE 1	Educación primaria.	Variable entre 4 y 7 años, la más común es 6 años.
CINE 2	Educación secundaria baja.	Variable entre 2 y 5 años, la más común es 3 años.
CINE 3	Educación secundaria alta.	Variable entre 2 y 5 años, la más común es 3 años.

Niveles	Clasificación	Duración
CINE 4	Educación postsecundaria no terciaria.	Variable entre 6 meses y 2 o 3 años.
CINE 5	Educación terciaria de ciclo corto.	Variable entre 2 y 3 años.
CINE 6	Grado en educación terciaria o nivel equivalente.	Variable entre 1 y 4 años.
CINE 7	Nivel de maestría, especialización o equivalente.	Variable entre 1 y 7 años.
CINE 8	Nivel de doctorado o equivalente.	Mínima de 3 años.

Fuente: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (UNESCO, 2011).

De acuerdo con esta clasificación, la educación básica se refiere a los primeros tres niveles de la CINE, la educación de la primera infancia, la educación primaria y la educación secundaria baja.

Hecha esta salvedad, se puede ya explicar los acuerdos internacionales en materia educativa que invitaron a México a adoptar acciones específicas durante los sexenios panistas, de los cuales se resaltarán los artículos que son de especial importancia para la investigación, que si bien todos ellos nacen como respuesta a la protección de los Derechos Humanos, son significativos ya que determinan a la educación como un derecho.

1. Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Declaración, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, deja asentado en su artículo 26 la gratuidad y obligatoriedad de la educación elemental, así como el favorecimiento del acceso a la educación técnica y profesional mediante méritos. La educación, según el artículo, tiene dos objetivos, el primero es el desarrollo de la personalidad humana, mientras que el segundo es asegurar el respeto de los derechos humanos, para que eventualmente se logren crear lazos fuertes entre individuos y naciones que permitan el desarrollo y la cooperación en la ONU.

2. Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La Carta de la OEA, en su artículo 49 menciona que los Estados miembros deben trabajar para asegurar que la educación sea un derecho. Al igual que la ONU en la Declaración Universal de Derechos Humanos, le brinda a la educación primaria la obligatoriedad, sin embargo, hace distinción que será gratuita mientras ésta sea impartida por el Estado.

3. Convención sobre los Derechos del Niño.

Esta Convención fue promulgada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y entró en vigor en México en octubre de 1990. Es el artículo 28 que hace referencia a la educación como un derecho de los niños, la cual tiene como finalidad ser ejercida progresivamente y en situaciones de igualdad, por lo tanto, la enseñanza primaria debe ser implantada por los Estados como obligatoria y gratuita, mientras que deben permitir que la educación superior sea de fácil acceso (UNICEF, 1989).

Por su parte, en el artículo 29 se señala que la educación es la base para que el niño sea capaz de desarrollar su personalidad, aptitudes, entre otros. De la misma manera, se busca que mediante la educación, los niños puedan respetar su entorno, identidad cultural y los medios y/o valores distintos a los suyos.

4. Declaración y Programa de Acción de Viena.

En 1993 en Viena, Austria, se llevó a cabo la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, de la cual emanaron la Declaración y Programa de Acción de Viena. En este documento la educación es un punto focal para el los DDHH, ya que es por medio de ella que se produce la protección y promoción de éstos. En la Conferencia se afirmó que la educación, la capacitación y la información pública eran esenciales para promover y lograr relaciones estables y armoniosas entre comunidades (OHCHR, 1993). Por otra parte, de acuerdo con la Declaración en su artículo 33, los Estados deben (OHCHR, 1993):

(...) encauzar la educación de manera que se fortalezca el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Conferencia destaca la importancia de incorporar la cuestión de los derechos humanos en los programas de educación y pide a los Estados que procedan en consecuencia (pág. 29).

2.2. Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje

La educación básica ha sido uno de los principales motores de la cooperación entre países desde, prácticamente, la creación de la ONU. El brindar una educación de calidad es fundamental para el pleno desarrollo de las personas, y por ende, de los países. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de los países y de ser un pilar para asegurar el bienestar de la población, aún existen varios y distintos problemas en materia educativa en el mundo. Esto es algo que la UNESCO, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF según sus siglas en inglés) y el Banco Mundial (BM), decidieron cambiar, y en 1990 se realizó la “Conferencia Mundial sobre Educación para Todos” en Jomtien, Tailandia.

Cabe destacar que estos cuatro organismos internacionales tienen importantes puntos de vista en cuanto educación se refiere, es por eso que es preciso mencionar cuáles son estos puntos, ya que así será más fácil comprender cómo pudieron unir las fuerzas necesarias y buscar un punto en común entre sus Estados miembros, y así encontrar las formas de cooperación más adecuadas.

La UNESCO es uno de los principales organismos adjuntos a la Organización de las Naciones Unidas y surge como una respuesta a los problemas educativos que se presentaban en Europa durante la Segunda Guerra Mundial. En 1942, gobiernos europeos se reunieron en Inglaterra en la “Conferencia de Ministros Aliados de Educación”, en donde trataron asuntos para reconstruir a la educación al término del conflicto internacional (UNESCO, 2016b). Posteriormente, en 1945, y con la adhesión de otros países, se realiza la “Conferencia de las Naciones Unidas para el establecimiento de una organización educativa y cultural”, que tuvo como objetivo la

creación de un organismo que permitiera instaurar una cultura de paz y así se pudiera evitar una futura guerra mundial, y es de esta manera como nace la UNESCO.

La UNESCO tiene como misión “contribuir a la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y el diálogo intercultural mediante la educación, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información” (UNESCO, 2016b). Por otra parte, tiene cinco objetivos “globales”:

1. Lograr la educación de calidad para todos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida.
2. Movilizar el conocimiento científico y las políticas relativas a la ciencia con miras al desarrollo sostenible.
3. Abordar los nuevos problemas éticos y sociales.
4. Promover la diversidad cultural, el diálogo intercultural y una cultura de paz.
5. Construir sociedades del conocimiento integradores recurriendo a la información y a la comunicación.

Es así como se puede considerar a la UNESCO como uno de los organismos más importantes en lo referente a la educación, no sólo porque tiene entre sus objetivos lograr que la educación sea de calidad y que no esté sujeta a ningún tipo de acción discriminatoria, sino que desde sus inicios tuvo presente la importancia de la relación entre la educación, la cooperación entre Estados y la armonía en la Sociedad Internacional.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otras cosas, “tiene como objetivo primordial aumentar el nivel de vida de las personas, de manera que tengan una vida larga, saludable, con educación y que puedan participar en la vida de sus propias comunidades” (PNUD, 2016b). El Programa surgió en 1965, como una fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y el Fondo Especial de las Naciones Unidas. Es un organismo que fomenta el desarrollo mediante la cooperación y comunicación de los Estados; el PNUD trabaja con los gobiernos de los Estados para encontrar soluciones a los siguientes desafíos (PNUD, 2016a) con un fuerte enfoque en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas:

1. Gobernabilidad democrática.
2. Reducción de la pobreza.
3. Prevención y recuperación de las crisis.
4. Medio Ambiente y energía.
5. VIH/SIDA.

Es importante destacar que a pesar de que la educación no se encuentre explícita en los objetivos de PNUD, éste fue uno de los principales organismos que apoyaron a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los cuáles, el segundo objetivo hace referencia al logro de la educación primaria universal.

En septiembre del 2000 los dirigentes de los países miembros de la ONU aprobaron la Declaración del Milenio, de la cual se desprenden los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, que son propósitos que abarcaban distintas problemáticas que impiden el completo desarrollo de los seres humanos, y que buscan en líneas generales, mejorar la calidad de vida de los habitantes del mundo entero, haciendo que las condiciones de vida de sus propias poblaciones se desarrollaran visiblemente (CINU, 2016). Su compromiso es que en 2015 habría resultados favorables para el cumplimiento los Objetivos del Milenio.

El segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio tenía como meta “asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo pueden terminar un ciclo completo de enseñanza primaria” (ONU, 2013). Es esencial el alcance de este objetivo en particular, ya que como se menciona en la hoja de datos de éste, “lograr mejoras en la educación repercutirá en la consecución de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

El PNUD está comprometido con la educación inicial de la sociedad, y mediante esfuerzos conjuntos con los gobiernos, implementa proyectos para la continuación de la educación en los sectores más desfavorecidos de la población.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia es una agencia de Naciones Unidas que se centra en la “promoción y defensa de los derechos de todos los niños del mundo” (UNICEF, 2016b), entre los que incluyen un nacimiento seguro, atención de la

salud y educación. El UNICEF fue establecido en 1946, y al igual que la UNESCO, nació como respuesta a las necesidades de los niños durante la posguerra en Europa y China. No obstante, es hasta 1953 que se integra al régimen de la ONU, siendo así un organismo que vela por los derechos de los niños y niñas de todo el mundo a largo plazo.

La misión de UNICEF es “promover la protección de los derechos del niño, de ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y de aumentar las oportunidades que se les ofrecen para que alcancen plenamente sus potencialidades” (UNICEF, 2016b). El UNICEF propone a la educación como un derecho humano fundamental, crucial para el desarrollo y que contribuye a sentar los cimientos para un futuro fructífero y productivo, abriendo paso a mayores oportunidades tanto a estas generaciones, como a las venideras. De acuerdo con esta agencia, al brindar una educación básica de calidad se mejora la vida de las personas, ya que al tener una formación educativa se ayuda a prevenir la pobreza y las enfermedades, las personas son más conscientes de las decisiones que toman y se vuelven más activos en la escena política, económica y social de sus países.

Ahora bien, para que exista un completo entendimiento de porqué UNICEF es un pilar importante en la educación básica a nivel global, se considera necesario tomar en cuenta cuál es su punto de vista en lo referente a este tema; la agencia considera que “el desarrollo de la infancia entre los 6 y los 11 años de edad es decisivo para consolidar las capacidades físicas e intelectuales, para la socialización con las demás personas y para formar la identidad y la autoestima de los individuos” (UNICEF, 2016a).

Respecto a esto último, se puede mencionar a Jean Piaget²⁰ y al desarrollo cognitivo mediante los estadios o etapas del desarrollo (Tecnológico de Monterrey, 2016):

²⁰ Jean Piaget (1896-1980) fue un psicólogo, epistemólogo y biólogo suizo conocido por sus contribuciones a la educación y al desarrollo cognitivo infantil que se encuentra directamente relacionado con el desarrollo físico y biológico. Una de sus teorías se refiere a las etapas de desarrollo cognitivo en niños.

1. Etapa Sensomotora, 0-2 años: es la etapa donde el niño empieza a comprender sensorialmente y a coordinar sus movimientos físicos, el lenguaje es prácticamente inexistente.
2. Etapa Pre-operacional, 2-7 años: en esta etapa el niño comienza a aprender a interactuar con su entorno mediante un lenguaje más complejo, sin embargo, su percepción del mundo y de las cosas es egocéntrica, piensa que lo mismo que él ve, siente, oye es la misma que la de todos los demás.
3. Etapa de las Operaciones Concretas, 7-11 años: la percepción de las cosas deja de ser egocéntrica, y el niño es capaz ya de estar más en contacto con las opiniones de quienes le rodean, de la misma forma, se desarrollan en esta etapa sus capacidades numéricas y para ordenar.
4. Etapa de las Operaciones Formales, 11 años en adelante: a partir esta etapa, la habilidad del niño para visualizar el mundo comienza a ser más abstracta, su realidad se basa en las posibilidades para pensar y ya no en lo que conoce, es capaz ya de formular hipótesis y sobre todo, de aplicar un pensamiento lógico para encontrar soluciones²¹.

Como puede observarse, la segunda etapa del desarrollo cognitivo de Piaget –7 a 11 años– se relaciona con la edad de desarrollo de la infancia propuesto por la UNICEF –6 a 11 años–, y como ya se mencionó arriba, es en esta etapa en la cual los niños comienzan a estar más conscientes del mundo que les rodea, siendo capaces de socializar pero teniendo presente su propia identidad.

Por último, el Banco Mundial es uno de los principales organismos internacionales que fomenta la financiación y asesoramiento de la educación mediante las cinco agencias que lo conforman (BM, 2016d):

1. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
2. Asociación Internacional de Fomento.

²¹ Es posible encontrar discrepancias en cuanto a qué edades corresponden a las distintas etapas del desarrollo cognitivo ya que éstas son aproximadas, por ejemplo, la Etapa de las Operaciones Concretas puede terminar hasta los doce años, sin embargo, para la realización de esta investigación se decidió que la edad de 11 está en concordancia con lo expuesto por el UNICEF.

3. Corporación Financiera Internacional.
4. Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.
5. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

El Banco Mundial surgió en 1944 como respuesta a los problemas económicos y de reconstrucción surgidos en la Segunda Guerra Mundial; en la actualidad, brinda asesoramiento para contrarrestar la pobreza; es en este sentido en el cual la educación tiene un papel fundamental, ya que como lo menciona en su página de internet “la educación es un factor poderoso que impulsa el desarrollo, además de ser uno de los instrumentos más eficaces para reducir la pobreza y mejorar la salud, la igualdad de género, la paz y la estabilidad” (BM, 2016b).

El BM apoya a la educación en seis áreas (BM, 2016c):

1. Aumentar las inversiones en desarrollo en la primera infancia para facilitar el aprendizaje durante toda la vida y aumentar la productividad en el futuro.
2. Garantizar que los niños que asisten a la escuela estén realmente aprendiendo capacidades esenciales.
3. Reducir los obstáculos que enfrentan las niñas y los niños de comunidades desfavorecidas para acceder a educación de calidad.
4. Superar la amplia brecha que existe entre el desarrollo de habilidades, la educación superior y el mercado laboral.
5. Abordar los problemas estructurales en todos los niveles a fin de aumentar la eficiencia y la transparencia.
6. Aumentar el novedoso mecanismo de financiamiento basado en resultados como respuesta a la demanda de los países.

Para sintetizar, se consideró necesario hacer una recapitulación de las cuatro instituciones expuestas junto con el propósito central de cada uno con respecto a la educación básica:

Tabla 2. Propósitos de la UNESCO, PNUD, UNICEF y Banco Mundial para la educación

Institución internacional	Propósito
UNESCO	Lograr una educación de calidad para todos y que el aprendizaje sea para toda la vida; mediante la educación se puede lograr la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza y el diálogo intercultural.
PNUD	Gran apoyo para lograr cumplir con los ODM, entre el que destaca la universalización de la educación primaria; está comprometido con la educación inicial, e implementa junto con los gobiernos, proyectos para la continuación de la educación en los sectores más desfavorecidos de la población.
UNICEF	La educación es un derecho fundamental y crucial para el desarrollo que contribuye a sentar los cimientos para un futuro fructífero y productivo. El brindar una educación de calidad mejora la vida de la población ya que se ayuda a prevenir la pobreza y las enfermedades, las personas son más conscientes de las decisiones que se toman y se vuelven más activos en sus países.
Banco Mundial	Fomenta la financiación y asesoramiento sobre educación a los países mediante cinco agencias; la educación es un factor poderoso que impulsa el desarrollo y es uno de los instrumentos más eficaces para reducir la pobreza y mejorar la salud, la igualdad de género, la paz y la estabilidad.

Fuentes: UNESCO (2016b), PNUD (2016b), UNICEF (2016b) y BM (2016b), (2016c) y (2016d).

Como resultado de todo esto, se puede observar la importancia que tiene la educación para cada uno de estos organismos que unieron fuerzas para poder aprobar la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, durante la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos.

La Declaración y Marco de Acción son el resultado de un proceso sistemático de consulta que la Comisión Interinstitucional inició en octubre de 1989 y que concluyó a inicios de marzo de 1990 con la Conferencia Mundial llevada a cabo en Tailandia, en

donde se reunieron delegados de 155 países, así como representantes de 20 organismos intergubernamentales y de 150 organizaciones no gubernamentales. Estos textos funcionan como “referencia para evaluar los progresos y planificar nuevas acciones” (UNESCO; UNICEF, PNUD; BM, 1990).

La Declaración tiene diez objetivos que fueron traducidos en artículos, para los cuales los gobiernos de los Estados y los organismos intergubernamentales y no gubernamentales, asumieran un compromiso para garantizar las necesidades básicas de aprendizaje. En la presente investigación se hará un recuento de los puntos más importantes de cada uno de estos artículos (UNESCO *et al.*, 1990):

a) Artículo 1: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.

Las necesidades básicas de aprendizaje se dividen en dos: las herramientas para el aprendizaje, como la lectura, escritura, cálculo y solución de problemas; y los contenidos básicos del aprendizaje, es decir, los conocimientos teóricos y prácticos, los valores y las actitudes. En conjunto, las herramientas y contenidos de aprendizaje permiten que cualquier persona, sin importar la edad, sobreviva, desarrolle sus capacidades, mejore su calidad de vida y continúe aprendiendo.

De acuerdo con el artículo, la educación básica es “base para un aprendizaje y un desarrollo humano permanentes sobre el cual los países pueden construir sistemáticamente nuevos niveles y nuevos tipos de educación y capacitación” (UNESCO *et al.*, 1990).

b) Artículo 2: Perfilar la visión.

La Declaración introduce el término “visión ampliada”, la cual es presentada en el presente artículo, pero discutida en los artículos 3 al 7. La visión ampliada de la educación va más allá de los recursos actuales, las estructuras institucionales y los planes de estudio; con las nuevas posibilidades de comunicación e información es factible lograrla.

c) Artículo 3: Universalizar la educación y fomentar la equidad.

La discriminación y desigualdad en la impartición de la educación debe ser corregido al aumentar los servicios educativos de calidad y ofreciendo la

posibilidad a todos de acceder a ella; este artículo se enfoca en suprimir las desigualdades por motivos de sexo, discapacidades, situación económica, estatus migratorio o etnia.

d) Artículo 4: Concentrar la atención en el aprendizaje.

El proceso educativo no debe estar restringido a matricularse a la escuela y a la obtención de un certificado, sino que debe estar encaminado al desarrollo del individuo por medio de la adquisición de conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores.

e) Artículo 5: Ampliar los medios y el alcance de la educación básica.

Para lograr ampliar los medios y el alcance de la educación básica, se debe trabajar desde el nacimiento de los niños priorizando el aprendizaje en el medio familiar; posteriormente éste será adquirido en mayor parte en la escuela primaria, la misma que debe ser universal. Es también importante establecer programas de alfabetización para jóvenes y adultos, así como la capacitación técnica o de oficios. El principal objetivo es establecer un aprendizaje permanente en la sociedad.

f) Artículo 6: Mejorar las condiciones de aprendizaje.

La sociedad es la encargada de conseguir que el aprender abarque cuidados médicos y apoyo físico y afectivo, para que la educación pueda ser reproducida activamente por todos aquellos que la reciban y puedan beneficiarse de ella.

g) Artículo 7: Fortalecer la concertación de acciones.

Si bien el proporcionar educación recae en las autoridades locales, nacionales y regionales por medio del suministro de elementos humanos, financieros y organizativos, es necesaria la concertación de acciones con otros sectores, como los ministerios de educación, hacienda o trabajo, así como también del personal docente y las familias. Esta concertación de acciones forma una parte medular de “una visión ampliada y un compromiso renovado”.

Para poder impartir una educación básica que sirva para mejorar la calidad de vida de los individuos y la sociedad, es fundamental desarrollar las condiciones necesarias para este fin, las cuáles son discutidas en estos tres últimos artículos.

h) Artículo 8: Desarrollar políticas de apoyo.

La impartición y aprovechamiento de la educación básica depende de políticas y reformas apropiadas entre distintas materias: educativa, economía, trabajo, comercio, empleo y salud; estas políticas deben estar en concordancia las unas con las otras, así como también debe existir una vitalización de las instituciones.

Por otro lado, la sociedad tiene el compromiso de brindar un ambiente apto para la educación básica mediante el conocimiento tecnológico y científico que deriva del mejoramiento de la educación superior y el desarrollo de la investigación científica.

i) Artículo 9: Movilizar los recursos.

Al ampliar el alcance de la educación básica, también es necesario que otros recursos –financieros y humanos– que históricamente han sido destinados a otros sectores, como los gastos militares, sean redistribuidos hacia el sector educativo; de igual manera, nuevos recursos públicos, privados y voluntarios son una parte esencial para el futuro de los países. Desde la Declaración, la educación ya es considerada una dimensión fundamental de cualquier proyecto social, cultural y económico.

j) Artículo 10: Fortalecer la solidaridad internacional.

Finalmente, para poder encontrar un punto en común entre las naciones, es elemental que la comunidad mundial sea capaz de establecer relaciones económicas justas, principalmente, para eliminar o atenuar las disparidades en los presupuestos destinados a educación entre los países. En este sentido, aquellos países con mayores problemas económicos, serán los que reciban mayor apoyo.

El Marco de Acción se aprobó con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en la Declaración. Este marco de acción tiene dos funciones principales; la primera es servir como base para que los países, organizaciones internacionales, regionales y nacionales puedan elaborar sus propios planes de acción y proyectos en concordancia con los objetivos fijados en la Declaración, y segunda, como directriz para establecer las acciones necesarias para poner en práctica a la Declaración.

Este marco de acción es una referencia y una guía para la concertación de las acciones entre los distintos sectores de la sociedad (artículo 7 de la Declaración), pero haciéndolo también en el ámbito internacional (artículo 10); es así como se obtienen tres niveles de acción concertada (UNESCO et al., 1990):

1. Acción directa en distintos países.
2. Cooperación entre grupos de países que comparten ciertas características e intereses.
3. Cooperación multilateral y bilateral en la comunidad mundial.

La finalidad principal de la Declaración, es satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, y esto entre otras cosas, es logrado al establecer objetivos intermedios –o metas específicas que indiquen los logros y resultados esperados en un determinado lapso de tiempo, que precisen las categorías prioritarias y formulen términos que permitan comprobar y medir avances–, así como la medición de los progresos conseguidos. Todo esto representa un “piso” para continuar desarrollando los servicios y planes educativos.

Ahora bien, al ya haber determinado que el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje establece tres niveles de acción concertada, es posible señalar cómo funcionan cada uno de ellos:

1. Acción en el plano nacional. Cada país es responsable de cómo se destinan los recursos internos y externos disponibles para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, si bien recibe apoyo regional e internacional, los gobiernos nacionales son los que finalmente coordinen y emprendan las acciones que consideren esenciales.

El Marco de Acción sólo sugiere qué esferas merecen atención prioritaria, entre los que destacan:

- a) Evaluar necesidades y planificar la acción: la planificación de las acciones es multisectorial, y se ven traducidos en objetivos generales a nivel nacional con las acciones emprendiéndose en el nivel local. Estas acciones son completamente variables de acuerdo con las condiciones y contextos socioeconómicos de cada país, las cuales son adoptadas una vez ya analizados los problemas, fracasos y éxitos.
- b) Desarrollo de un contexto político favorable: el plan de acción multisectorial debe estar seguido por ajustes en las políticas sectoriales para favorecer la interacción y cooperación entre los sectores involucrados.
- c) Concepción de políticas para mejorar la educación básica: las estrategias para mejorar las condiciones de la educación se centran en aquellos que aprenden y su proceso de aprendizaje, el personal educativo y administrativos, los planes de estudio, la evaluación del aprendizaje, los materiales didácticos y las instalaciones. Brindar una educación básica que sea eficaz significa que se utilizan más eficazmente los recursos humanos, financieros y organizativos.

2. Acción en el plano regional. Si bien la concertación de las acciones ejercidas en cada país son responsabilidad de sus gobiernos, las acciones para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje que derivan de esfuerzos conjuntos entre países con condiciones, características e intereses similares, contribuyen a este mismo fin. Mediante dos mecanismos de acción, las contribuciones regionales otorgan la posibilidad de fortalecer y proveer recursos necesarios; estos dos mecanismos son:

- a) Intercambiar información, experiencia y competencias: para este propósito, la UNESCO creó cuatro proyectos regionales, entre los que destaca el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, al cual está suscrito México (en el apartado 2.3 se menciona y

ejemplifica su funcionamiento). La cooperación entre países similares es posible gracias a la implementación de mecanismos que les dan la posibilidad de comunicarse de forma más accesible.

b) Empezar actividades conjuntas: este mecanismo de colaboración regional permite la capacitación del personal educativo; continuar con los esfuerzos para mejorar el acopio y el análisis de la información; la investigación; la producción de material educativo; la utilización de los medios de comunicación para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje; y la gestión y utilización de los servicios de educación a distancia.

3. Acción prioritaria en el plano mundial. Como se puede observar al inicio del capítulo, la sociedad internacional tiene una reputación de cooperación en materia educativa, desarrollo y DDHH; sin embargo, el estancamiento económico de algunos países detuvo el desarrollo de éstos, dejándolos rezagados en comparación con los países más ricos. No obstante, al existir un interés compartido entre todos los países para mejorar y brindar una educación básica de calidad, permite nuevamente que haya una cooperación para ayudar a que se cumplan las expectativas y para apoyar a lograr la visión ampliada de la educación.

En el plano mundial, se puede proporcionar el apoyo internacional para la mejora de las capacidades nacionales y que los países que lo soliciten puedan desarrollar estas capacidades para el planteamiento y administración de servicios de educación básica. Este apoyo también puede estar conducido a organismos internacionales que organicen intercambios de información o programas de capacitación.

2.3 Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires

2.3.1. Antecedentes. Marco de Acción de Dakar

Como se hizo mención en el apartado anterior, uno de los puntos importantes de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos es el establecimiento de tres

niveles de acción concertada que posibilitarán que las acciones emprendidas por los Estados posean más oportunidades de tener éxito. De esta manera, la sociedad internacional volvió a sumar esfuerzos y se reunieron en Senegal en el año 2000 para lograr cumplir un objetivo previsto 10 años antes en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, en Jomtien.

En abril del año 2000, se aprobó el “Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes” en el Foro Mundial sobre la Educación, en el cual, sus participantes reiteraron la perspectiva de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, así como también contrajeron el compromiso de lograr la educación básica “para todos los ciudadanos y todas las sociedades” (UNESCO, 2000). El Marco de Acción de Dakar constituye la visión que tenía la sociedad internacional en 1990 en la que se busca garantizar que se atiendan las necesidades básicas del aprendizaje.

Durante este foro, se presentó en qué condiciones se encontraba la educación mediante la “Evaluación de la Educación para Todos en el Año 2000”, que se sustrajo de balances regionales llevadas a cabo en seis conferencias regionales entre 1999 y el 2000:

1. Conferencia del África Subsahariana sobre Educación para Todos, Johannesburgo (Sudáfrica) del 6 al 10 de diciembre de 1999.
2. Conferencia Regional de Asia y el Pacífico sobre Educación para Todos, Bangkok (Tailandia) del 17 al 20 de enero de 2000.
3. Conferencia Regional de los Países Árabes sobre Educación para Todos, El Cairo (Egipto) del 24 al 27 de enero de 2000.
4. Reunión de Ministros y representantes de los nueve países muy poblados (Grupo E-9), Recife (Brasil) del 31 de enero al 2 de febrero de 2000.
5. Conferencia Regional de Europa y América del Norte sobre Educación para Todos, Varsovia (Polonia) del 6 al 8 de febrero de 2000.

6. Conferencia de las Américas sobre Educación para Todos, Santo Domingo (República Dominicana) del 10 al 12 de febrero de 2000.

2.3.2. Antecedentes. Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos. Documento de discusión sobre Políticas Educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)

Ahora bien, en el apartado 2.2 se discutió brevemente del Proyecto Principal de la Unesco sobre Educación para América Latina y el Caribe y cómo nació a partir de una iniciativa de la UNESCO en la década de 1980, aunque posteriormente pasó a llamarse “Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe” (PRELAC). Su creación responde al segundo nivel de acción concertada de la Declaración de Educación para Todos, la Acción en el Plano Regional, en donde las similitudes de los países latinoamericanos en lenguaje, pasado histórico y contexto socio-político son clave para facilitar el “intercambio de información, experiencias y competencias” (UNESCO, 1990), a pesar de enfrentar la peor desigualdad económica en el mundo (UNESCO, 2016a).

El PRELAC tiene entre sus objetivos organizar reuniones que servirán para hacer un balance de la educación, presentar en qué condiciones se encuentra y posteriormente tomar decisiones que ayuden a cumplir con las necesidades básicas del aprendizaje. De esta manera, en la II Reunión Intergubernamental del PRELAC, “Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos”, realizada en Buenos Aires, Argentina en el año 2007, surge un nuevo instrumento que brinde soporte a los compromisos asumidos: Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del PRELAC.

Es importante señalar que este documento es un precedente a la Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires, pero que permite la discusión de la Educación de Calidad para Todos, y de la misma forma, concibe a la educación como “un bien público y un derecho humano fundamental que los

Estados tienen la obligación de respetar, promover y proteger, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento de toda la población” (UNESCO, 2007).

Por otra parte, recuerda nuevamente que la educación está fundada en los principios de obligatoriedad y gratuidad y en el derecho a la no discriminación, un punto fundamental en todas las declaraciones y marcos de acción que emanan de la ONU y sus organismos.

2.3.3. Declaración de Buenos Aires

Teniendo en cuenta al Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del PRELAC que fue presentado en febrero del 2007, un mes antes a la reunión del PRELAC en Buenos Aires, se derivaron dos instrumentos que le brindan las pautas a seguir a los Estados en cuanto a políticas y acciones en materia educativa: la Declaración y las Recomendaciones de Buenos Aires.

En la II Reunión del PRELAC, los países de la región ratificaron la necesidad de seguir sumando esfuerzos para lograr que la educación sea de calidad para todos; entre otras cosas, también dieron parte de los esfuerzos realizados, entre los que destacan los siguientes, mismos que servirán como referentes para conocer qué hizo el gobierno en México (OEI, 2016a):

1. Igualdad de oportunidades y el derecho a la no discriminación.
2. Mejorar la educación pública garantizada por el Estado.
3. Desarrollar políticas intersectoriales e inclusivas.
4. Incrementar los recursos destinados a la educación.
5. Priorizar la formación docente.
6. Reforzar la cooperación horizontal entre los países de la región para cumplir los compromisos y metas de Educación para Todos.
7. Respaldo a la coordinación y seguimiento del PRELAC.
8. Compromiso para seguir trabajando en el cumplimiento de las propuestas y recomendaciones de la Declaración.

Sin embargo, la región latinoamericana aún no alcanzaba a cumplir que todos los sectores de su población estuvieran en una situación de igualdad de oportunidades en cuanto al acceso, la continuación de estudios y los logros de aprendizaje; por esta razón, se acordaron ciertas recomendaciones que ayudaran a la construcción de sociedades justas e inclusivas.

2.3.4. Recomendaciones de Buenos Aires

Las Recomendaciones acordadas en Buenos Aires son presentadas como “criterios y líneas de acción para las políticas nacionales y la cooperación internacional”, que funcionarán en concordancia con la Declaración (OEI, 2016b):

1. El derecho de las personas a aprender a lo largo de la vida.

Los Estados deben asegurar que las políticas educativas sean equitativas, diversificadas, intersectoriales y accesibles, de igual forma, deberán asegurar que la educación secundaria, técnica y profesional sea renovada y fortalecida, para permitir que sean más personas las que puedan acceder a ella. La educación de calidad tiene la tarea de formar ciudadanos éticos y responsables de su entorno.

2. Rol del Estado como garante y regulador del derecho a una educación de calidad para todos.

El Estado tiene la responsabilidad de consolidar procesos educativos accesibles para toda la población, prestando especial atención a los sectores menos favorecidos para conseguir que los resultados en las evaluaciones educativas sean equiparables sin importar el origen socioeconómico, étnico y cultural. Asimismo, tiene el compromiso de evitar cualquier tipo de discriminación en la educación.

3. Enfoques educativos para la diversidad, la inclusión y la cohesión social.

Se deben hacer debates y monitores entre los gobiernos y la sociedad civil que permitan identificar las causas que causan desigualdades entre la

población. Las medidas específicas que deben atender la diversidad poblacional son las siguientes:

- a) Educación intercultural para todos.
- b) Educación con enfoque de género.
- c) Diversificación de la oferta educativa.
- d) Adaptación del currículo.
- e) Elaboración de textos o imágenes que no contengan estereotipos de ninguna clase.
- f) Extensión de la jornada escolar.
- g) Calendarios escolares flexibles según zonas y necesidades.

4. Mayores recursos financieros y distribución equitativa para una educación de calidad para todos.

La movilización de recursos financieros, tanto públicos como privados, así como nacionales e internacionales, deben responder a las necesidades para la impartición y adquisición de la educación. El principal objetivo es reducir los costos de la educación que les suponen a las familias un problema para acceder y continuar con los estudios.

5. Los docentes y el derecho de los estudiantes a aprender.

El diseño de políticas públicas sobre los docentes es un tema medular, es por eso que deben estructurarse reformas que tengan una visión a largo plazo, y que sean intersectoriales e integrales; una política pública que responda a las necesidades de los docentes, en cuanto desempeño, bienestar y la recuperación del prestigio de la profesión. Igualmente, se les debe dar la oportunidad a los docentes para participar en la elaboración y el diseño de las políticas públicas, el currículo y la gestión de los centros educativos.

6. Integración regional.

El desarrollo e intercambio de información en América Latina, debe promover el desarrollo de marcos explicativos de los fenómenos

educativos y de teorías pedagógicas que respondan a las necesidades específicas de la región.

7. Cooperación internacional.

Los procesos de cooperación deben ser reforzados a manera que favorezcan una cooperación horizontal y complementaria entre las agencias. El fortalecimiento del apoyo brindado a los países, debe estar en concordancia con el refuerzo a las capacidades político-técnicas de los Estados. La generación y difusión de la información debe considerar las necesidades y prioridades de las regiones, así como también debe fortalecer la coordinación entre las agencias internacionales y los ministerios nacionales.

En el presente capítulo se ejemplificó cómo funcionan los regímenes internacionales, dando a conocer cómo reacciona la sociedad internacional en cuanto a la solución de un problema se refiere; la adhesión y firma de documentos internacionales representan los principios y normas por los cuáles se rige el comportamiento de los actores internacionales, no obstante, también dejan entrever su voluntad para cooperar entre sí, y de esta forma conseguir mayores beneficios y cumplir algunos de sus intereses.

Una de las funciones principales de los acuerdos es identificar y evaluar problemáticas a nivel internacional para establecer rutas de acción que cada gobierno pueda implementar en sus respectivos Estados para solucionarlas. El propósito de este capítulo fue dar a conocer algunos de los acuerdos internacionales que México ha firmado para mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la educación básica.

En el capítulo se pudo apreciar que hay tres niveles de acción a seguir para mejorar la educación de acuerdo con el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas del Aprendizaje: a nivel nacional, a nivel regional y a nivel internacional, por lo cual se expusieron la Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires, y la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, ya que estos documentos representan a los

dos últimos niveles de acción respectivamente, mientras que el nivel de acción nacional será discutido en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. Las administraciones de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa en relación con los acuerdos internacionales y la educación primaria

Antes de comenzar a desarrollar esta sección, es fundamental recordar que los acuerdos internacionales en materia educativa a los que México se ha adherido le brindaron tanto los principios como las normas para mejorar la educación, esto es, al tiempo que el Estado Mexicano firmó y ratificó dichos acuerdos, también estaba accediendo a que estos mismos principios y normas acordados internacionalmente fueran implementados en el país; de esta manera, las reglas y procedimientos para la toma de decisiones que derivan de dichos principios y normas, fueron implementadas por los gobiernos federales entre los años 2000 y 2012.

El objetivo principal del capítulo es analizar las acciones desarrolladas para la educación básica –primaria– durante las administraciones de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa; para hacer esto, se consideró necesario crear categorías que permitieran relacionar los dos acuerdos internacionales expuestos en el capítulo anterior con las acciones gubernamentales en los sexenios panistas en México, es decir, se interpretará cómo respondieron las administraciones federales a las declaraciones firmadas mediante el estudio y descripción de las acciones, programas y reformas llevadas a cabo en el Estado Mexicano.

3.1 Categorización de los principios y normas que emanaron de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, y de la Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires

Para este apartado no se considerará el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades básicas del Aprendizaje, puesto que éste brinda tres niveles de acción: nacional, regional e internacional, que finalmente ayudan a comprender cómo funciona

la cooperación en la sociedad internacional, mas no brinda líneas de acción o recomendaciones que cada Estado ponga en marcha para lograr cierto(s) objetivo(s).

Como bien dice el título de la sección, se realizará una categorización de los artículos y recomendaciones que ya fueron previamente explicadas en el capítulo dos. Para realizarlo, los artículos y recomendaciones serán asociados entre sí en la dirección en que están orientados; por ejemplo, los artículos tercero y quinto de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, el primero de la Declaración de Buenos Aires, así como las recomendaciones segunda y tercera de las Recomendaciones de Buenos Aires, responden a la categoría de “Acceso y universalización de la educación básica”.

Antes de examinar cómo se asocian las Declaraciones y Recomendaciones, se creyó necesario exponer de forma concisa en qué consiste cada una de las siete categorías:

1. Establecimiento de una educación integral y continua: Esta categoría corresponde a lo que se enseña y cómo se enseña, los artículos y recomendaciones tienen como objetivo la mejora de lo que se aprende (mejora del currículo) y las herramientas para aprender; la educación que se brinda debe permitir que exista diversidad, que haya un desarrollo y aprendizaje continuo, debe ser inclusiva (intercultural), con enfoque de género, y para esto se puede incluir la extensión de la jornada escolar.
2. Mejora a la cooperación internacional: Brindar información sobre nuevas prácticas y teorías pedagógicas se debe dar mediante la integración, comunicación y cooperación regional e internacional; la sociedad internacional también debe asegurarse que todos los Estados tengan las mayores posibilidades de obtener educación de calidad mediante mejores relaciones económicas.
3. Acceso y universalización de la educación básica: El Estado debe suprimir todos tipos de desigualdades y de discriminación (racial, de género, étnica, religiosa), la educación debe estar al alcance de toda la población, crearse

programas de alfabetización en adultos mayores y brindar igualdad de oportunidades; la inclusión y cohesión social deben ser prioritarios.

4. Mejora del contexto socio-económico: Se deben crear programas de inclusión social que permitan a la población obtener educación sin importar su situación socio-económica; estos programas están encaminados a evitar la deserción escolar por motivos de salud o económicos.
5. Establecimiento de políticas, reformas y acciones transversales: El Estado debe asegurar que no sólo sus Ministerios de Educación estén involucrados en la mejora de la misma, sino que se debe comprometer a fortalecer que las acciones se den dentro de otras entidades gubernamentales (como Ministerios de Hacienda, de Salud o Infraestructura), así como de la misma sociedad y los centros educativos, para cerciorarse que las políticas y reformas implementadas sean equitativas e intersectoriales.
6. Incremento y redistribución de los recursos financieros: Los recursos financieros así como humanos, deben movilizarse para que la educación reciba mayor apoyo económico; la cooperación internacional debe permitir que los países menos desarrollados puedan ofrecer una educación de calidad a su población al tener una mejor economía interna, como por ejemplo, al renegociar su deuda externa.
7. Enfoque en la formación docente: Se debe hacer de la formación, permanencia y desarrollo docente una prioridad, se deben diseñar políticas para docentes que les permitan tener mayor injerencia en la planeación de los currículos; también, las evaluaciones docentes deben establecerse para determinar debilidades y fuerzas y así lograr que la profesión vuelva a dignificarse entre la sociedad.

Una vez aclarado este punto, se hará mención de manera breve la idea principal de cada artículo y recomendación para que puedan ser catalogadas en las categorías ya expuestas:

Tabla 3. Categorización de los artículos y recomendaciones.

Categorías	Declaración Mundial sobre Educación para Todos	Declaración de Buenos Aires	Recomendaciones de Buenos Aires
1. Establecimiento de una educación integral y continúa.	Artículo 1: Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Artículo 4: Concentrar la atención en el aprendizaje continuo.	–	Recomendación 3: Enfoques educativos para la diversidad, inclusión y cohesión social.
2. Mejora de la cooperación internacional.	Artículo 2: Perfilar la visión (visión ampliada). Artículo 10: Fortalecer la solidaridad financiera internacional.	Artículo 6: Reforzar la cooperación horizontal entre los países de la región.	Recomendación 6: Integración regional. Recomendación 7: Cooperación regional (horizontal y complementaria).
3. Acceso y universalización de la educación.	Artículo 3: Universalizar la educación y fomentar la equidad. Artículo 5: Ampliar los medios y el alcance de la educación básica.	Artículo 1: Igualdad de oportunidades.	Recomendación 2: Rol del Estado como garante y regulador de una educación de calidad para todos. Recomendación 3: Enfoques educativos para la diversidad, inclusión y cohesión social.
4. Mejora del contexto socio-económico.	Artículo 6: Mejorar las condiciones de aprendizaje.	–	Recomendación 4: Mayores recursos financieros y distribución equitativa.

Categorías	Declaración Mundial sobre Educación para Todos	Declaración de Buenos Aires	Recomendaciones de Buenos Aires
5. Establecimiento de políticas, reformas y acciones transversales.	Artículo 7: Fortalecer la concentración de acciones transversales. Artículo 8: Desarrollar políticas de apoyo.	Artículo 2: Mejorar la educación pública. Artículo 3: Desarrollar políticas transversales.	Recomendación 1: Políticas educativas equitativas, diversificadas y accesibles.
6. Incremento y redistribución de los recursos financieros.	Artículo 9: Movilizar los recursos. Artículo 10: Fortalecer la solidaridad financiera internacional.	Artículo 4: Incrementar los recursos financieros.	–
7. Enfoque en la formación docente.	–	Artículo 5: Priorizar la formación docente.	Recomendación 5: Diseño de políticas para docentes.

Fuentes: (UNESCO *et al.*, 1990), (OEI, 2016a) y (OEI, 2016b).

3.2 Categorización de las acciones gubernamentales en materia educativa

Vicente Fox Quesada en su Plan Nacional de Desarrollo (PND), fue enfático en hacer de la educación “el gran proyecto nacional”, así como también, “la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país” (Presidencia de la República, 2001). Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo de Felipe Calderón Hinojosa apostaba porque la educación fuera de calidad y que estuviera encaminada para que los estudiantes pudieran involucrarse y relacionarse posteriormente en el mundo laboral (Presidencia de la República, 2007). Las reformas y acciones implementadas en ambas administraciones estuvieron orientadas a cumplir con lo que expusieron al inicio de sus gobiernos.

Las siete categorías presentadas en el apartado anterior, servirán también para explicar las acciones, políticas y reformas que los gobiernos panistas federales llevaron

a cabo. Cabe señalar que este apartado tiene dos limitantes: la primera es que solamente se expondrán aquellos programas de los que se obtuvieron resultados durante los dos sexenios, y la segunda es que ninguno de los dos gobiernos tiene acciones en las siete categorías, esto es porque hubo una falta de secuencia por parte de ambas administraciones para implementar programas educativos.

Es preciso mencionar también, que es posible encontrar un mismo programa en más de una categoría puesto que responde a distintas problemáticas, como es el caso del Programa Enciclomedia, que se encuentra en las categorías 1 y 7, ya que por una parte supuso un cambio en qué se enseñaba y aprendía, y por otra, cómo era enseñado por los docentes. De la misma forma, una categoría puede tener más de un programa, como por ejemplo, la tercera categoría tiene tres acciones llevadas a cabo en el sexenio de Vicente Fox.

Se elaborará una tabla que permita clasificar y manejar más fácil las acciones y programas, mismos que serán desarrollados más adelante.

Tabla 4. Acciones gubernamentales en materia educativa implementadas durante los sexenios panistas.

Categorías	Gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)
1. Establecimiento de una educación integral y continúa.	-Programa Enciclomedia.	-Reforma Integral de la Educación Básica.
2. Mejora de la cooperación internacional.	-	-Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires.
3. Acceso y universalización de la educación.	-Programa Oportunidades. -Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y Reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación.	-Programa Oportunidades.

Categorías	Gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)
4. Mejora del contexto socio-económico.	-Programa Oportunidades.	-Programa Oportunidades. -Programa Escuela Segura.
5. Establecimiento de políticas, reformas y acciones transversales.	-Programa Escuelas de Calidad. -Programa Oportunidades. -Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y Reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación. -Alianza por la Calidad de la Educación.	-Programa Oportunidades. -Programa Escuela Segura.
6. Incremento y redistribución de los recursos financieros.	-Incremento del PIB destinado a educación al 8%.	—
7. Enfoque en la formación docente.	-Programa Enciclomedia. -Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.	-Reforma Integral de la Educación Básica. -Reforma a Carrera Magisterial. -Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Educativos.

Fuentes: (Diario Oficial de la Federación, 2008), (Gobierno Federal, 2010), (FLACSO, 2008), (INEE, 2006), (Presidencia de la República, 2001), (Presidencia de la República, 2007), (SEP, 2001), (SEP, 2004), (SEP, 2007), (SEP-SNTE, 2011a), (SEPYC, 2016a) y (SEPYC, 2016b).

Ahora bien, cada una de las acciones serán desarrolladas para responder a dos interrogantes: con qué finalidad y cómo fueron implementadas. Para explicar cada una de ellas, se comenzará por aquellas creadas en la administración federal de Vicente Fox Quesada y posteriormente por las de Felipe Calderón Hinojosa.

VICENTE FOX QUESADA

Programa Enciclomedia

El objetivo principal del programa era “contribuir a la mejora de la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación primaria” (SEP, 2004);

el uso de la tecnología debía ayudar a que nuevos proyectos pedagógicos fueran implementados para consolidar el mejoramiento educativo mediante la diversificación de las estrategias didácticas.

El programa fue implementado en el 2004, y era un sistema de *e-learning* (aprendizaje electrónico) conformado por una base de datos a partir de los libros de texto gratuitos; para su operación requería una computadora, un pizarrón electrónico y un proyector. Uno de los atributos importantes del programa es que no requería conectividad a internet, puesto que era un *software* distribuido mediante discos compactos.

Además, el programa está compuesto por cuatro componentes:

1. Desarrollo de Enciclomedia. Construcción pedagógica, vinculación y organización de los recursos del programa.
2. Formación docente y apoyo pedagógico. Proceso de capacitación y actualización que garantice el aprovechamiento del programa.
3. Adecuación y equipamiento de aulas. Equipamiento tecnológico, instalación eléctrica y de conectividad, seguridad, resguardo y mantenimiento del equipo.
4. Seguimiento y evaluación. Proceso para monitorear la introducción de Enciclomedia que posibilita su mejora e innovación, seguimiento al cumplimiento de las metas y evaluación formativa y de resultados del programa.

La meta para el 2006 era equipar 165,615 aulas de 5° y 6° grado de educación primaria, dos aulas en cada uno de los 548 Centros de Maestros, y un aula en cada una de las 137 Escuelas Normales Públicas. Con el programa se beneficiarían 3.9 millones de alumnos de 5° y 6° grado de educación primaria. En su primera etapa, estaba destinado a estos dos grados, posteriormente sería implementado en todos los grados de la educación básica, exceptuando a la educación preescolar.

Programa Escuelas de Calidad (PEC)

El PEC fue introducido en 2001 como una respuesta al Plan Nacional de Desarrollo del presidente Fox, debido a que en éste se plantea un sistema descentralizado para mejorar la calidad de la educación en los centros educativos con mayores niveles de

marginalización, principalmente, así como para mejorar los resultados obtenidos en cada uno de ellos. Una característica definitoria del programa es que la participación de las escuelas en el PEC es voluntaria (SEPYC, 2016a). Una Escuela de Calidad se define por asumir (Álvarez, 2003):

(...) de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y (...) el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo (p. 5).

La finalidad del PEC es brindar autonomía a las escuelas para desarrollar un proyecto a mediano plazo, establecer metas y determinar acciones para flexibilizar los métodos de enseñanza. El programa focaliza la mejora de la calidad educativa en los docentes y padres de familia, es decir, en la organización interna (Álvarez, 2003).

Para el funcionamiento del programa, las escuelas recibían en promedio \$160 000 anuales durante 5 años, estos recursos eran aportados por el gobierno federal (60%), los gobiernos estatales (20%), los gobiernos municipales (10%) y contribuciones privadas (10%) (Álvarez, 2003).

El PEC tiene cuatro líneas de acción para su implementación:

1. Reorientación de la gestión institucional.
2. Asesoría y acompañamiento técnico especializado a las escuelas y agentes escolares.
3. Apertura de espacios para la participación social –principalmente de los padres de familia–.
4. Provisión de recursos financieros externos administrados por los centros educativos.

Programa Oportunidades

El Programa Oportunidades tiene como antecedentes a los programas federales “Solidaridad” de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y al programa “Progresá”, del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). La finalidad de estos programas de apoyo social era reducir la pobreza.

A principios del año 2002, el gobierno de Vicente Fox anunció la transformación del programa Prospera a Oportunidades, un programa transversal en el que participan el gobierno federal, los estatales y municipales (H. Ayuntamiento de Playas de Rosarito, 2016), así como las Secretarías de Educación Pública, Salud (SSA), Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); el objetivo del programa era “atacar los factores estructurales de la pobreza y aliviar sus consecuencias inmediatas (...) sus principales áreas de intervención son la educación, la salud y la alimentación” (Arriagada y Mathivet, 2007).

El cambio del programa Progres a Oportunidades se debe a una ampliación de los servicios brindados; en un principio, el objetivo inicial era aumentar un millón de beneficiados, es decir, la cifra se incrementaría a 4.2 millones de familias; por otra parte, era un proyecto a seis años en los que se destinarían aproximadamente 4 755 millones de dólares, de los cuales 1 000 millones de dólares provenían de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (Conde, 2003).

La Secretaría responsable del programa es SEDESOL, mientras que el organismo ejecutor es la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, creada específicamente para este fin en 2002 (CEPAL, 2016). Las familias beneficiarias del programa tienen una corresponsabilidad con el Estado para administrar los recursos recibidos para lograr su propio desarrollo; la base de Oportunidades es “la asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud” (H. Ayuntamiento de Playas de Rosarito, 2016).

Oportunidades pretende ser enfático en materia de equidad de género, las titulares del programa y quienes reciben las transferencias en efectivo son las madres de familia; por otra parte, para evitar la deserción escolar de las niñas –quienes son más propensas a dejar de asistir a la escuela–, a partir del primero de secundaria (12 años) las becas otorgadas a ellas es mayor (H. Ayuntamiento de Playas de Rosarito, 2016).

Los apoyos otorgados por Oportunidades son (H. Ayuntamiento de Playas de Rosarito, 2016):

1. Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación.

2. Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
3. Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
4. Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su Educación Media Superior.
5. Apoyo para útiles escolares.
6. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
7. Suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
8. Apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del Programa 70 y más.
9. Apoyo adicional para el consumo energético de cada hogar.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y Reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación

El primero de enero de 1994, durante la administración priista de Ernesto Zedillo, se produjo el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el sureste mexicano, el cual tuvo como consecuencia la inclusión de los derechos de las minorías étnicas a la agenda nacional mediante acuerdos entre el gobierno federal y el EZLN (Desmet, 2006). Fue así como se manifestó la necesidad de incluir en la política interna a la población indígena.

El 13 de marzo de 2003, se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la reforma a la fracción IV, del artículo 7° de la Ley General de Educación (Diario Oficial de la Federación, 2003). Tal y como lo expone Desmet (2006), la ley y la reforma, respectivamente, tienen como finalidad:

(...) regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas. [...] se debe promover, mediante la enseñanza, el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas (p.115).

Esta ley, en su artículo cinco, busca que los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– reconozcan, protejan y promuevan la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales; de igual forma, en el artículo 14 se menciona la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, el cual tendrá un Consejo Nacional conformado por:

1. Tres representantes de escuelas, instituciones de educación superior y universidades indígenas.
2. Tres representantes de instituciones académicas y organismos civiles.
3. Representantes de la SHCP, SEDESOL, Secretaría de Comunicación y Transportes (SCT), Secretaría de Cultura –antes Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)–, Instituto Nacional Indigenista, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y SEP.

Es en el artículo 11, del Capítulo II referente a los derechos de los hablantes de lenguas indígenas, que se hace mención de la educación para minorías étnicas; en éste se garantiza que la población indígena tenga acceso a una educación obligatoria, bilingüe e intercultural, en donde las autoridades educativas deben asegurar el respeto a la dignidad e identidad de las personas.

El Capítulo III –de la Distribución, Concurrencia y Coordinación de Competencias–, menciona en su artículo 13 la inclusión a los planes y programas educativos las políticas y acciones para la protección, preservación, promoción y desarrollo de las diversas lenguas indígenas nacionales; el fomento o implementación en la educación pública o privada la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad lingüística; asimismo, se debe garantizar que los profesores que atiendan la educación básica bilingüe en comunidades indígenas hablen y escriban la lengua del lugar y conozcan la cultura.

Por su parte, la Ley General de Educación publicada en el DOF en 1993, en la fracción IV del artículo 7º, si bien reconocía que debían protegerse y promoverse el desarrollo de las lenguas indígenas, sólo admitía al español como lengua nacional (Diario Oficial de la Federación, 1993); la reforma a esta fracción en 2003, resultó de la siguiente manera (Diario Oficial de la Federación, 2003):

IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

Alianza por la Calidad de la Educación

En 2008, el gobierno federal mexicano junto con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) establecieron la “Alianza por la Calidad de la Educación” (Diario Oficial de la Federación, 2008), la cual buscaba una reforma educativa que permitiera mejorar la calidad educativa; para esto, pidieron asesoría de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para saber “cuáles cambios de política México podría considerar dada la experiencia de otros países y cómo diseñar e implementar eficazmente las reformas de política educativa” (OCDE, 2012).

La Alianza es un mecanismo transversal que tiene como objetivo “propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, a efecto que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la transformación del sistema educativo nacional” (OCDE, 2012).

Además de incluir a la sociedad en la mejora de la educación, el gobierno federal incluyó a cuatro instancias gubernamentales para lograr los objetivos propuestos: SEP, SHCP, SEDESOL y Secretaría de Salud (SSA), así como también a los gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes, empresarios y academia (Gobierno Federal, 2010).

La Alianza tiene 10 procesos a llevar a cabo divididos en cinco directrices:

1. Modernización de los centros escolares.
 - a) Infraestructura y equipamiento. Programa de fortalecimiento a la Infraestructura y equipamiento.
 - b) Tecnologías de la información y la educación. Equipamiento con conectividad a 155 mil aulas y equipar con computadora a maestros con certificación de competencias digitales.
 - c) Gestión y participación social. Fomentar mecanismos participativos de gestión escolar. Impulsar los programas Escuela Segura y Escuelas de Tiempo Completo.

2. Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas.
 - a) Ingreso y promoción. Concurso nacional público de oposición.
 - b) Profesionalización. Creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio.
 - c) Incentivos y estímulos. Reforma a los lineamientos del Programa Carrera Magisterial.
3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos.
 - a) Salud, alimentación y nutrición. Fortalecer el programa de desayunos escolares y capacitar a las comunidades educativas para desarrollar una cultura de la salud.
 - b) Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno. Fortalecimiento del programa Oportunidades.
4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo.
 - a) Reforma curricular. Impulsar la reforma de los enfoques, asignaturas y contenidos de la educación básica.
5. Evaluar para mejorar.
 - a) Evaluación. Articulación del Sistema Nacional de Evaluación.

Incremento del PIB destinado a educación al 8%

El gobierno de Vicente Fox, proponía en su Objetivo Particular 2 del Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006 (SEP, 2001) “incrementar los recursos de que dispone el Sistema Educativo, mejorar su distribución y establecer mecanismos para hacer más eficiente y transparente su uso”; para lograr esto, sugería líneas de acción y metas (SEP, 2001):

1. Incrementar el monto absoluto de los recursos para la educación. Proponía como meta alcanzar al final de su sexenio una proporción del 8% del PIB destinado a la educación; esta proporción “se refiere al total de la inversión en educación, que incluye el gasto público y el privado. No incluye el gasto en ciencia y tecnología” (SEP, 2001). La tarea era presentar un esquema de distribución y redistribución del presupuesto al poder Ejecutivo para lograrlo.

2. Establecer criterios para mejorar la distribución de los recursos federales. Se debía “perfeccionar el diseño y la aplicación de criterios equitativos de distribución del gasto destinado a la educación con la participación de la federación y los estados.”
3. Eficientar y transparentar el uso de los recursos destinados a educación. Las metas eran dos:
 - a) Mejorar los procedimientos de asignación de recursos en el ámbito de competencia de la SEP y proponer a las autoridades educativas estatales la adopción de procedimientos y mecanismos similares.
 - b) Establecer mecanismos de rendición de cuentas.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (SEP, 2001) tenía en claro la necesidad de incluir a la evaluación educativa como un punto de partida y seguimiento para lograr la calidad en la educación, es por esto que se precisó la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, conformada por mecanismos que permitieran el acceso a una rendición de cuentas sobre el uso de los recursos destinados a la educación, el funcionamiento de las escuelas e instituciones, y, fundamentalmente, sobre los resultados educativos.

El Objetivo Particular 5 del PNE era, a grandes rasgos, consolidar un sistema de evaluación que permitiera fortalecer al Sistema Educativo Nacional, y que fomentara la investigación e innovación educativa. Por otra parte, una de sus metas era crear en 2002 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Con el fin de crear dicho instituto, se debían adecuar las estructuras de la SEP, redefiniendo las funciones de la Dirección General de Evaluación para saber cuáles serían transferidas al INEE a más tardar en 2002, fecha en que debía ser creado. Las funciones del INEE se articularían “con las de las instancias responsables de la evaluación de la SEP y las entidades federativas” (SEP, 2001). Uno de sus propósitos era “establecer lineamientos para asegurar la calidad de las evaluaciones” (SEP, 2001).

La misión del INEE (2014) es:

Evaluar la educación obligatoria, así como coordinar y regular las tareas de evaluación en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y aportar directrices de mejora con el fin de contribuir al cumplimiento del derecho a una educación de calidad con equidad.

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires

Como se mencionó en el apartado 2.3.3 y 2.3.4, la Declaración y las Recomendaciones de Buenos Aires son documentos internacionales derivados de la II Reunión del PRELAC de 2007. Ya que ambos documentos ya fueron expuestos y discutidos en el capítulo anterior, aquí sólo se darán a muy grandes rasgos la finalidad de cada uno de ellos.

Declaración de Buenos Aires: acuerdo internacional en el que se ratificaba “la necesidad de intensificar los esfuerzos para lograr una educación de calidad para todos, entendida como un bien público y un derecho humano fundamental y una responsabilidad del conjunto de la sociedad” (OEI, 2016a, p.1).

Recomendaciones de Buenos Aires: las recomendaciones son “criterios y líneas de acción para las políticas nacionales y la cooperación internacional” (OEI, 2016b):

1. El derecho de las personas a aprender a lo largo de la vida.
2. Rol del Estado como garante y regulador del derecho a una educación de calidad para todos.
3. Enfoques educativos para la diversidad, la inclusión y la cohesión social.
4. Mayores recursos financieros y distribución equitativa para una educación de calidad para todos.
5. Los docentes y el derecho de los estudiantes a aprender.
6. Integración regional.
7. Cooperación internacional.

Programa Oportunidades

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se hizo una continuación del programa Oportunidades impulsado por Vicente Fox. El objetivo del programa sigue siendo el

mismo, brindar apoyos económicos y servicios a las familias más vulnerables o en situaciones de pobreza para mejorar sus condiciones de salud, alimentación y educación; ofrece “becas educativas, apoyos para útiles escolares, ayuda para pagar el consumo de energía, suplementos alimenticios y servicios de salud” (Félix, 2011).

Oportunidades con Felipe Calderón, incrementó los apoyos brindados a las familias, en 2006 creó el Apoyo para Adultos Mayores; en 2007, el Apoyo Energético; en 2008, el Apoyo Alimentario Vivir Mejor y en 2010, el Apoyo Infantil Vivir Mejor (Félix, 2011).

Los apoyos monetarios de Oportunidades eran bimestrales y se clasificaban de la siguiente forma en para el ciclo escolar 2011-2012 (SEDESOL, 2016):

1. Alimentación: \$315.00 por familia.
2. Apoyo Alimentario Complementario: \$130.00, su propósito era compensar a las familias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.
3. Apoyo Infantil: \$115.00 por familia con integrantes de 0 a 9 años; cada familia podía recibir hasta tres apoyos de este tipo.
4. Adulto Mayor: \$345.00 por cada integrante de la familia mayor de 70 años.
5. Adquisición de útiles escolares: otorgado con las becas del primer bimestre del ciclo escolar (\$220.00) o un paquete de éstos. Posteriormente, se entrega con las becas del segundo bimestre del ciclo a los becarios de primaria un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares (\$110.00).
6. Apoyo Jóvenes con Beca Oportunidades: \$4 599.00 a los becarios que terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad.

Al igual que en el sexenio anterior, el programa Oportunidades de Felipe Calderón fue conciso en apoyar la equidad de género al brindar mayores apoyos económicos a las niñas después del 6° grado de primaria.

Oportunidades brinda una serie de acciones que determinen cómo pueden las familias beneficiadas seguir recibiendo los apoyos, o en caso contrario, les serían interrumpidos (SEDESOL, 2016):

1. Que la localidad sea seleccionada por ser un lugar donde hay pobreza y marginación, que tenga cercanía a escuelas primaria y secundaria y a una clínica de salud.

2. Se debe asistir a todas las citas médicas y a los talleres de capacitación en el autocuidado de la salud.
3. Los niños, niñas y jóvenes de las familias deben inscribirse y asistir de manera regular a la escuela primaria, secundaria o media superior.
4. Si no se asiste al centro de salud o si las y los niños no van a la escuela primaria, secundaria o media superior, se les suspenderán los apoyos del programa de manera temporal o definitiva.

Programa Escuela Segura (PES)

En la Alianza por la Calidad de la Educación, una acción del sexenio de Vicente Fox, en la primera directriz *Modernización de los centros escolares*, se hace mención en la Gestión y modernización social el impulso al programa Escuela Segura; en este sentido, en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, el Objetivo 6 era (Diario Oficial de la Federación, 2008):

Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas (p.9).

Para lograr el objetivo se crearon cinco indicadores, entre los que destaca la creación del Programa Escuela Segura, dirigido a las escuelas primarias y secundarias, con una meta para el 2012 del 30% de escuelas incorporadas al programa (36 648 centros educativos).

La finalidad del programa, como es mencionado en el punto 6.2 del Programa Sectorial de Educación (2008), es garantizar la seguridad de los estudiantes y profesores mediante la participación de la comunidad educativa y autoridades competentes, en una comunidad escolar segura, previniendo situaciones de riesgo como la violencia, delincuencia y adicciones que ponen en riesgo la seguridad dentro y fuera de las instituciones educativas (FLACSO, 2012).

El objetivo del PES es “mejorar la calidad educativa que se ofrece a los alumnos de las escuelas públicas de educación básica mediante la gestión de ambientes

escolares seguros”, otorgando atención prioritaria a las escuelas que se encontraran en municipios de mayor incidencia delictiva determinados por la SSP (FLACSO, 2012).

Por otra parte, el PES es parte de la estrategia nacional de seguridad “Limpiemos México” de 2007, la cual es una acción transversal en las que tienen participación diferentes instituciones y programas: la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y el programa "Comunidades Seguras", SSA con el programa nacional "Salud sólo sin drogas" y SEDESOL con el Programa "Recuperación de Espacios Públicos" (SEPYC, 2016b).

Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)

La RIEB es un proceso de reforma²² a la política pública educativa que inició en 2004 con el nivel preescolar, en 2006 en secundaria y en 2009 en la primaria. En un primer momento, en 2009, la reforma se generalizaría para los grados 1° y 6°, en 2010 sería para 2° y 5°, mientras que para 2011 serían 3° y 4°, todo esto para que la Reforma fuera completada en 2012 (SEP, 2009).

Las reformas educativas tuvieron dos intenciones (SEP, 2009):

1. Lograr mejoras en los sistemas escolares.
2. Enfrentar problemas centrales como el acceso, la equidad, la calidad, la gestión efectiva, el financiamiento y la autonomía.

Por otra parte, el sentido práctico de una reforma de acuerdo con Juan Carlos Palafox²³ es “la oportunidad de tratar de alcanzar los tiempos reales a los tiempos educativos, para poder lograr una compatibilidad entre el desarrollo social, las tecnologías y el desarrollo educativo” (SEP, 2009, p.19).

La RIEB está enfocada en dos de los actores educativos: los docentes y los alumnos; sus bases son el desarrollo curricular, de competencias²⁴, conocimientos,

²² Una reforma educativa es una acción para “fortalecer o modificar los sistemas educativos” (SEP, 2009, p.17).

²³ Juan Carlos Palafox Pérez de Salazar es Consultor Internacional que ha realizado actividades en diversas instituciones como la UNESCO, el Banco Mundial, la OEI y el Programa para la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), así como en los Ministerios de Educación y Cultura de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay.

²⁴ Una competencia es una “capacidad de hacer” que demanda tener información, información que necesita movilizarse en el sujeto, es decir, que una experiencia concreta, evento o suceso sean las bases para que los docentes puedan planear o articular un tema. En otras palabras la “experiencia e información en su interacción generalizan una movilización de la información” (SEP, 2009, p.48).

actitudes y valores, las prácticas docentes, los medios y materiales de apoyo y la gestión escolar (SEP, 2009).

En la Reforma se plantea también el nuevo plan de estudios, que no se había modificado desde 1993. Para lograr la Reforma, los docentes deben tener un conocimiento amplio del nuevo plan, para lo cual se destinó un diplomado para maestros de primaria. Los planes o programas de estudio “ordenan y precisan los contenidos, mecanismos de evaluación y actividades de aprendizaje a desarrollar” (SEP, 2009).

Reforma a Carrera Magisterial

En el 1er Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, en Tepic Nayarit de 1990, se propuso la creación de un sistema de estímulos para los maestros de educación básica que respondieran a su participación en programas de capacitación, actualización y superación profesionales. Es así como se articula el Programa de Carrera Magisterial en 1992 (SEP-SNTE, 2011a). En 2011, la SEP y el SNTE acordaron una modificación al Programa Nacional de Carrera Magisterial, en el cual se ubica al aprovechamiento de los alumnos como el eje central (SEP, 2011).

En los Lineamientos Generales para la Reforma al Programa Nacional de Carrera Magisterial lo define como (SEP-SNTE, 2011b):

(...) un sistema de promoción horizontal, de participación individual y voluntaria, cuya finalidad es coadyuvar a elevar la calidad de la educación, fortalecer la profesionalización de los maestros de educación básica pública y estimular el mejor desempeño docente en función del aprendizaje de los alumnos.

En esta reforma, se otorgarán estímulos a los docentes que se incorporen o promuevan de acuerdo con su desempeño en tres factores y sus porcentajes:

1. Logro académico de los alumnos (50%).
2. Cursos de actualización, formación continua de los docentes (20%).
3. Desempeño profesional (30%):
 - a) Actividades cocurriculares de los docentes (20%).
 - b) Preparación profesional (10%).

Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Educativos (ENLACE)

La prueba ENLACE es definido como un programa de apoyo a la calidad de la educación mediante la evaluación de la misma. Desde 2006 “se realizan ejercicios de evaluación para obtener información útil y oportuna para facilitar la planeación de la enseñanza, orientar la intervención educativa y estimular la participación de los padres” (SEP, 2007).

ENLACE es un instrumento censal de diagnóstico, su finalidad es “generar una sola escala de carácter nacional que proporcione información comparable de los conocimientos y habilidades que tienen los estudiantes en los temas evaluados” (SEP, 2016).

El propósito de la prueba ENLACE se dividen en cinco (SEP, 2016):

1. Estimular la participación de los padres de familia así como de los jóvenes, en la tarea educativa.
2. Proporcionar elementos para facilitar la planeación de la enseñanza en el aula.
3. Atender requerimientos específicos de capacitación a docentes y directivos.
4. Sustentar procesos efectivos y pertinentes de planeación educativa y políticas públicas.
5. Atender criterios de transparencia y rendición de cuentas.

ENLACE en el nivel básico mide el dominio en español, matemáticas y una tercera asignatura que se rota cada año, también evalúa el aprovechamiento escolar con énfasis en los contenidos que deben conocer los estudiantes que le permitan comprender los temas que abordarán en el siguiente ciclo escolar. Son “exámenes diagnósticos, no de acreditación, y que no evalúan actitudes, valores, ni se enfocan a los procesos meta-cognitivos del alumno” (SEP, 2013).

Este capítulo tuvo como objetivo analizar las acciones desarrolladas para la educación primaria en México durante los sexenios panistas (2000-2012) y responder a tres preguntas: qué, cómo y con qué finalidad se implementaron los programas y reformas. Es fundamental recordar que el objetivo de estas acciones es garantizar el cumplimiento de los acuerdos firmados por el Estado Mexicano en 1990 y en 2007

–Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Declaración de Buenos Aires y Recomendaciones de Buenos Aires–.

Con la finalidad de tener en claro cómo México cumple con sus compromisos adquiridos con la sociedad internacional y los implementa en el país, se elaboraron siete categorías que permitieran relacionar los compromisos internacionales con las acciones gubernamentales:

1. Establecimiento de una educación integral y continúa.
2. Mejora a la cooperación internacional.
3. Acceso y universalización de la educación básica.
4. Mejora del contexto socio-económico.
5. Establecimiento de políticas, reformas y acciones transversales.
6. Incremento y redistribución de los recursos financieros.
7. Enfoque en la formación docente.

Estas categorías fueron elaboradas para responder cuál es el objetivo de cada uno de los artículos y recomendaciones de los acuerdos internacionales estudiados y descritos en el capítulo 2 y cómo los tradujeron los gobiernos para elaborar y aplicar distintos programas y reformas para la educación primaria. Por otra parte, es importante mencionar que estas mismas categorías servirán también para describir los resultados obtenidos de cada una de las acciones gubernamentales en el siguiente apartado.

Capítulo 4. Resultados obtenidos de las acciones gubernamentales en educación primaria de los sexenios panistas

Una vez descritos algunos de los programas y reformas en materia educativa que se llevaron a cabo en México durante el 2000 y el 2012 en el capítulo anterior, resta exponer los resultados que se obtuvieron de cada uno de ellos en este capítulo. Los resultados aquí presentados derivan de informes de instituciones internacionales, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), por mencionar algunas, así como de instituciones gubernamentales, como por ejemplo, los Informes de Gobierno de ambos presidentes, o los informes de labores de la SEP, entre otros.

En este último capítulo se hará una valoración de los resultados obtenidos que estarán en concordancia con las categorías establecidas en el apartado 3.1, para conocer de qué forma actuaron, se implementaron y funcionaron las acciones y los programas gubernamentales, para así establecer una educación de calidad en el país durante las dos primeras administraciones federales en el siglo XXI en México.

Ahora bien, teniendo en cuenta la hipótesis de la investigación y con la finalidad de saber en qué dirección estuvieron encaminadas las acciones –cobertura o calidad–, al finalizar la descripción de los resultados de cada uno de los programas, se propondrá en cuál de éstas dos estuvieron orientados los mismos y una explicación de porqué se escogió esa variable.

Es importante mencionar que sólo 11 acciones tendrán un resultado, ya que el incremento del PIB destinado a educación del 8% y la Alianza por la Calidad de la Educación –acciones llevadas a cabo por el gobierno de Vicente Fox–, no suponen un cambio real en la calidad de la educación por distintas razones, como será explicado más adelante.

La cobertura de la educación en esta investigación, se refiere al porcentaje o cantidad abarcada de los programas creados en los sexenios panistas; mientras que la calidad de la educación²⁵ de acuerdo con el INEE (2006) se refiere a:

(...) varias dimensiones: la pertinencia y la relevancia, que expresan la coherencia entre la enseñanza y las necesidades de los alumnos y la sociedad, respectivamente; la eficacia, que refleja la coherencia entre los productos esperados –los objetivos– y los realmente alcanzados; la suficiencia de los recursos de toda índole y la eficacia de su uso, que resulta de la coherencia entre insumos y procesos logrados con ellos. (...) La calidad de la educación, además, considera no sólo sus efectos a corto plazo, sino también su impacto en la vida adulta (p.9).

Finalmente, para explicar los resultados de cada una de las acciones, se comenzará de la misma manera que en capítulo anterior, primero por la administración federal de Vicente Fox Quesada y posteriormente por la de Felipe Calderón Hinojosa.

4.1 Resultados de las acciones educativas del sexenio de Vicente Fox Quesada

Programa Enciclomedia

Teniendo en cuenta el objetivo del programa –“contribuir a la mejora de la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación primaria” (SEP, 2004)–; el programa pretendía ser una herramienta didáctica e innovadora que relacionara los contenidos de los libros de texto gratuitos con recursos tecnológicos.

Enciclomedia apostaba por ser un programa a largo plazo, sin embargo estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, es decir, sólo estuvo en funcionamiento cinco años. Por otro lado, las expectativas del programa en cuanto a cómo ayudaría a mejorar la calidad educativa resultaron ser erróneas, ya que Enciclomedia tuvo

²⁵ Como es descrito en las Conclusiones del Informe Anual sobre la Calidad de la Educación Básica en México 2006 del INEE, “la calidad del sistema educativo no radica sólo en el nivel del aprendizaje de los alumnos, sino que refleja las relaciones de coherencia ente todos los componentes del propio sistema [...] El concepto de calidad del INEE tiene en cuenta el conjunto de los componentes del sistema educativo –contexto, insumos, procesos y productos– con sus elementos y las relaciones entre ellos.” (INEE, 2006, p.9)

obstáculos para ser implementada, tanto en la logística, la administración y la operación del programa (SEP, 2012a).

Como se menciona en diversas evaluaciones del programa, algunos de sus limitantes tenían que ver directamente con su funcionamiento; tal y como es el caso del “Programa Enciclomedia. Laboratorio de Prueba, primera fase: Reporte académico”, que señala cómo en la evaluación realizada a cinco escuelas de la Ciudad de México, los problemas tenían que ver con los recursos técnicos, en donde sólo dos escuelas recibieron los pizarrones electrónicos –siendo que uno de ellos tenía fallas–, mientras que las tres escuelas restantes tenían un televisor conectado a una computadora, haciendo difícil la proyección (SEP, 2012a).

Otro limitante del programa está relacionado en términos docentes y pedagógicos. Volviendo a la evaluación mencionada arriba, de las cinco escuelas equipadas con Enciclomedia, en una de ellas dos profesores tenían que compartir un mismo equipo, obligándolos a reajustar sus horarios. Por otra parte, existía un problema al planear las clases, ya que los profesores no contaban con el uso del programa fuera de la escuela, haciendo que la única manera de preparar las clases y temas, fuera usando tiempos en los que los estudiantes realizaban otras actividades (SEP, 2012a).

Es necesario aclarar dos puntos: en primer lugar, la evaluación es de 2004, Enciclomedia estaba en un periodo de prueba y era prioritario realizar un seguimiento; y en segundo lugar el estudio fue elaborado en un medio urbano, por lo que los resultados no pueden ser generalizados, sin embargo, se puede inferir que desde la concepción de Enciclomedia no se contaba con líneas de acción que respondieran a problemáticas específicas, tales como la adecuación y el equipamiento de aulas y la formación docente y pedagógica.

La meta para el 2006 era que el programa fuera implementado en las escuelas primaria y secundaria –haciendo énfasis en el subsistema de telesecundaria– de educación básica; no obstante, al finalizar el sexenio de Fox, se limitaron los alcances del programa, no cumpliendo con esta meta (SEP, 2012a), siendo uno de los motivos los recursos financieros mal distribuidos²⁶.

²⁶ Por ejemplo, en 2005 el presupuesto autorizado para la implementación del programa Enciclomedia era de 2 105 000 miles de pesos, y sólo el 23% de este presupuesto (478 337.9 miles de pesos) fue

Otra de las metas era que la finalizar el sexenio se equiparían 165 615 aulas de 5° y 6° grado de educación primaria (SEP, 2004), sin embargo, al término del año 2006 sólo 145 377 aulas contaron con el programa; es decir, que de la meta propuesta, en 20 238 aulas no se implementó Enciclomedia, equivalente al 12.2% (SEP, 2012a).

Resultado: Cobertura

Como se mencionó desde el inicio, el Programa Enciclomedia tuvo errores al no lograr una educación de calidad. Si bien también tuvo importantes fallos en cuanto a la cobertura no cumpliendo con dos de sus metas, los problemas encontrados por los docentes al planear las clases, la inadecuación de las aulas para usar los recursos tecnológicos necesarios para el uso del programa y los mismos fallos técnicos de Enciclomedia no permitieron que la educación primaria tuviera un auge en calidad, demostrado en que después de siete años, el Programa Enciclomedia se interrumpiera.

Programa Escuelas de Calidad

El objetivo del programa era brindar autonomía a los centros educativos para que fueran éstos quienes desarrollaran proyectos con metas y acciones a mediano plazo para flexibilizar y gestionar la enseñanza, es decir, la organización interna –directores, docentes, padres de familia y alumnos– estaba a cargo de mejorar la calidad educativa (Álvarez, 2003).

De acuerdo con el Sexto Informe de Gobierno de Fox (Presidencia de la República, 2006), eran 34 108 planteles los que participaban en el programa, es decir, 6.8 millones de alumnos beneficiados. El recurso financiero que se destinó al programa, proveniente de los gobiernos municipales, estatales y el federal, fue de \$2 532 millones de pesos, mismo que se asignó para la mejora de la infraestructura escolar, dotación de materiales, y capacitación de docentes y directivos.

Por otra parte, a siete años de haberse implementado el PEC, la FLACSO (2008) presentó una evaluación del mismo, en la cual menciona que uno de los puntos fuertes del programa es que la escuela misma es quien identifica sus necesidades, problemas y metas, y al participar en el programa se le brinda apoyo estratégico para que tomen

destinado para este fin, mientras que el 77% del presupuesto restante, fue utilizado para dar respuesta a otras problemáticas del sector educativo (Cámara de Diputados, 2007).

las decisiones sobre la distribución de los recursos –financieros e incluso la infraestructura física de las escuelas–.

El PEC brindó dos estándares para evaluar el rendimiento de las escuelas (FLACSO, 2008):

1. De gestión, práctica docente y participación social en la escuela.
2. De logro educativo para cada nivel educativo.

El PEC tuvo fortalezas importantes en cuanto a la gestión educativa se refiere, hizo visible a la comunidad escolar como un pilar para realizar una transformación educativa compartida, participativa y colectiva, definió rutas de acción y apoyó estratégicamente la redistribución de los recursos financieros hacia las escuelas, la administración de la educación se centró en las escuelas y en su comunidad, impulsó la autonomía, corresponsabilidad y autogestión de los centros educativos y fomentó la transparencia y rendición de cuentas (FLACSO, 2008).

Como contraparte, también se pueden mencionar algunas de las debilidades del programa (FLACSO, 2008): los directores de las escuelas participantes tenían una sobrecarga administrativa, la entrega de recursos a las escuelas no era regular en cuanto a los tiempos, no había algún tipo de estimulación a las escuelas exitosas o sanciones a aquellas con bajo rendimiento, también se necesitaba desarrollar aún más la participación social –muchas veces se dejaba de lado a los padres de familia y a los alumnos–, y por último, la transformación educativa era más administrativa que académica.

Resultado: Calidad

El PEC inició como un programa que pretendía brindar una educación de calidad proporcionado por las mismas escuelas otorgándoles a éstas la autonomía suficiente para autogestionarse. Se considera que la debilidad del programa más notable es que el programa y los cambios que requieren son más administrativos que académicos, la gestión que se debe realizar dentro de las escuelas requiere de esfuerzos conjuntos que muchas veces dejan fuera a los padres de familia y alumnos, y al mismo tiempo existe una falta de autoevaluación (FLACSO, 2008) que no permite conocer cuáles son los puntos débiles en temas pedagógicos y didácticos.

Programa Oportunidades

En marzo de 2002 el presidente Vicente Fox anunció la implementación del programa Oportunidades, un programa que tenía como antecedente al programa Progresá de Ernesto Zedillo; Oportunidades representaba en un primer momento solamente en el cambio de nombre, puesto que seguía teniendo como base la distribución de recursos financieros a las familias con mayores índices de marginalización (Montalvo, 2013).

El cambio del programa Progresá a Oportunidades propuso la incorporación de las familias pobres que habitaban en zonas urbanas que vivían con menos de cuatro salarios mínimos diarios, incluyó un apoyo más para los jóvenes que concluyeran la educación media superior antes de los 22 años, y además estableció un monto mayor de beca a las niñas a partir del primer año de secundaria (Montalvo, 2013).

El programa tenía tres áreas de intervención: la educación, la salud y la alimentación. En términos de alimentación, Oportunidades contribuyó a disminuir el porcentaje de la población con pobreza alimentaria del 24.2% en el año 2000 a 17.3% en 2004, según el Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox (Presidencia de la República, 2006).

Una de las metas de Oportunidades era aumentar el apoyo brindado a las familias a 4.2 millones de familias; en la base de datos de la CEPAL (2016), "Programa de transferencias condicionadas. Oportunidades", al finalizar el sexenio de Fox, la cifra se había incrementado a cinco millones, es decir, del 12.17% de la población total, para 2006 22.78% recibían apoyo de Oportunidades²⁷.

Si bien Oportunidades pretendió mejorar la desigualdad de género al entregar a las madres de familia los recursos financieros, Arriagada y Mathivet (2007) afirman que el programa tiene una mirada tradicional de la familia reforzando su rol como subordinada y cuidadora de sus hijos haciéndola responsable de distribuir los recursos otorgados y asegurarse de que asistan a la escuela y a sus revisiones médicas, entre otras actividades que incluso las mantenían fuera del hogar porque debían asistir a los talleres de Oportunidades.

²⁷ Es interesante notar que de acuerdo con la base de datos de la CEPAL, hubo un decremento de la población beneficiada en el año 2005, del 23.35% que lo recibía en 2004, al año siguiente la cifra disminuyó a 22.60%, incrementando sólo 0.18% para el 2006 (CEPAL, 2016).

Resultado: Cobertura

El programa Oportunidades puede afirmarse de cierta forma que fue beneficioso para la población del Estado Mexicano. A pesar de que entre sus áreas de operación estaba la educación, la mejora de la alimentación y salud de los niños y adolescentes figuraban también como puntos de partida para incrementar la calidad de vida de las personas. El programa no tenía entre sus objetivos mejorar a la calidad educación en sí, sino que más niños ingresaran, permanecieran y concluyeran sus estudios, y debido a que sí aumentó el porcentaje de población que recibía el apoyo, e incluso lo rebasó, se concluyó que el programa responde a la cobertura²⁸.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y Reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación

La creación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación presentan una dificultad para medir su incidencia en la mejora de la calidad de la educación básica.

Si bien en 2001 se creó la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), un órgano que es parte de la SEP y que tiene como misión “contribuir a mejorar la calidad de la educación mediante la incorporación del enfoque intercultural para garantizar la pertinencia cultural y lingüística y contribuir a la construcción de una sociedad más justa y equitativa” (CGEIB, 2013), también es cierto que sus acciones están más enfocadas en los niveles medio superior y superior (UNAM, 2016).

En este sentido, es importante notar que los recursos destinados a educación en México son mayores a la media de los países de la OCDE (INEE, 2007), sin embargo, estos recursos se destinan en mayor proporción a la educación superior que a la educación básica, de esta forma se está evitando que una población que presenta limitaciones económicas tenga un menor acceso a la educación básica, dejando de lado la equidad e inclusión que se pretende lograr (INEE, 2007).

²⁸ El programa Oportunidades, sin embargo, no puede afirmarse que benefició a todas aquellas familias que lo necesitaban, ni que haya cumplido con todos los requisitos para ser considerado un programa modelo, teniendo como ejemplo la explicación del ámbito de equidad de género y su tendencia a reproducir los roles tradicionales familiares; debido a la naturaleza del trabajo, no se ahondará más en si Oportunidades realmente ayudó a que las familias fueran las responsables de salir de la pobreza como fue planteado.

Un ejemplo de esto es el bajo cumplimiento del artículo 13 de la mencionada Ley, que tiene como una de sus premisas el garantizar que los profesores que atiendan la educación básica bilingüe en comunidades indígenas hablen y escriban la lengua del lugar y conozcan la cultura (Diario Oficial de la Federación, 2003), no obstante, de las 261 Escuelas Normales Públicas que existen en el país (DGESPE, 2016)²⁹, sólo 22 de ellas tienen la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe (Schmelkes, 2013).

Por otra parte, el financiamiento de las escuelas indígenas es bajo en comparación a las escuelas no indígenas; en 2006 el gobierno invertía en un alumno indígena solamente una tercera parte de lo que invertía en uno no indígena, haciendo que la calidad brindada en la educación indígena sea significativamente menor (UNAM, 2016), algo que también se ve ejemplificado en la infraestructura en condiciones precarias con las que cuentan una gran parte de las escuelas en contextos no urbanos³⁰ (INEE, 2007).

Es fundamental rescatar, sin embargo, que es una tarea muy complicada tener estadísticas³¹ que nos permitan conocer cuál porcentaje de los estudiantes que asisten a escuelas indígenas o rurales son de hecho indígenas³², ya que como es expuesto en el Informe Anual del INEE (2007) “no todos los niños que asisten a las escuelas indígenas hablan una lengua indígena (...) los estudiantes indígenas están distribuidos en las distintas modalidades de educación primaria”.

²⁹ De estas 261 Escuelas Normales, 16 son Escuelas Normales Rurales; dos son interculturales –la escuela “Jacinto Canek” de Chiapas y la Escuela Normal Bilingüe de Oaxaca –; dos son indígenas –la escuela “Jacinto Canek” de Chiapas y la Escuela Normal Indígena de Michoacán–; y dos son bilingües – la escuela “Jacinto Canek” de Chiapas y la Escuela Normal Bilingüe e Intercultural de Oaxaca–, es decir, que sólo la Normal “Jacinto Canek” en Chiapas es la única escuela en ser indígena, intercultural y bilingüe (DGESPE, 2016).

³⁰ Una escuela urbana pública es aquella ubicada en comunidades con una población mayor a dos mil 500 habitantes; una escuela rural pública es la que se ubica en comunidades con una población menor a 2 500 habs.; mientras que una escuela indígena es aquella ubicada en localidades de población indígena, donde se imparte educación bilingüe bicultural (INEE, 2007, p.73).

³¹ En el Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox, sin embargo, hizo mención que más niños indígenas terminaron la escuela primaria, pasando de 291 031 alumnos en el ciclo escolar 2000-2001, a 377 280 para el ciclo escolar 2006-2007 (Presidencia de la República, 2006).

³² Se identifican como estudiantes indígenas a aquellos que hablen una lengua indígena (INEE, 2007, p.60).

Resultado: Cobertura

Como ya ha sido expuesto, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación tuvieron como objetivo incluir y mejorar la calidad de la educación que se brindaba a la población indígena; sin embargo, no se cumplió con el cometido. Hay una insuficiencia notable en cuanto a cobertura y calidad se refiere, no existen más que dos escuelas formadoras de docentes bilingües en el país, así como tampoco hay una infraestructura y recursos suficientes que abastezcan la demanda de educación básica.

Alianza por la Calidad de la Educación

La Alianza por la Calidad de la Educación no será tomada en cuenta para determinar en qué dirección estuvieron encaminadas las acciones de los gobiernos federales panistas, puesto que es un conjunto de cinco procesos y acciones que serían impulsados en México (Gobierno Federal, 2010):

1. Modernización de los centros escolares.
2. Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas.
3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos.
4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo.
5. Evaluar para mejorar.

Dentro estas directrices, podemos encontrar a programas ya descritos, tal como el programa Oportunidades, o algunos otros que se describirán más adelante, como el Programa Escuela Segura, las pruebas ENLACE o la Reforma a Carrera Magisterial.

Incremento del PIB destinado a educación al 8%

En el PNE del gobierno de Vicente Fox, se proponía “incrementar el monto absoluto de los recursos para la educación. Proponía como meta alcanzar al final de su sexenio una proporción del 8% del PIB destinado a la educación” (SEP, 2001); en el 2006, al término de su administración, el porcentaje del PIB que se destinó a educación fue de 7.1% —en comparación del año 2000, que fue del 6.4%—, es decir, que se destinó el 0.9% menos del propuesto (Presidencia de la República, 2006).

Por su parte, en el Sexto Informe de Labores de la SEP se hizo el desglose del porcentaje de PIB que se destina a la educación (SEP, 2006):

1. Nacional: 7.1%
 - a) Público: 5.4%
 - i. Federal: 4.2%
 - ii. Estatal: 1.2%
 - iii. Municipal: 0.01%
 - b) Privado: 1.7%

Para constatar esto, se realizó una búsqueda de indicadores internacionales que brindaran más referencias sobre el porcentaje del PIB que México destinó a su sistema educativo en 2006:

1. Banco Mundial (2016a): 4.7%
2. OCDE (2009): 5.7%

Se puede determinar que de acuerdo con las citas ofrecidas por el gobierno mexicano y los dos organismos internacionales, que la cifra dada por el BM correspondería al gasto Federal, mientras el que brindó la OCDE corresponde al gasto público; sin embargo, debido a la diferencia entre los datos, es difícil precisar cuál fue el PIB destinado a la educación al término del sexenio de Vicente Fox, por lo que no se puede establecer un resultado válido.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2002 tenía como finalidad “fomentar la cultura de la evaluación, retroalimentar la acción educativa y transparentar la rendición de cuentas” (SEP, 2006). El INEE es, quizá, la acción gubernamental más significativa de la administración federal de Vicente Fox en términos de calidad educativa, ya que no sólo evalúa el rendimiento escolar, sino que también evalúa la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo mismo en los niveles básico y medio superior (INEE, 2015).

El INEE es un organismo público descentralizado (SEP, 2003) que tiene como finalidad consolidar un sistema de evaluación que colaboraría a determinar las

fortalezas y debilidades mediante informes anuales que proveen de la información necesaria para el diseño de programas y políticas educativas (INEE, 2015).

Resultado: Calidad

La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación muestra “la voluntad de crear una instancia técnica y sólida, que aporte una visión objetiva e independiente de la situación educativa del país” (SEP, 2003). Ya que su misión es cumplir con el derecho a una educación de calidad con equidad, tiene una visión más amplia porque tiene en claro que para lograrlo no sólo se depende de los resultados del rendimiento escolar de los alumnos, sino también de cómo se relacionan todos los actores del sistema educativo –docentes, infraestructura, cumplimiento de los objetivos, entre otros–³³.

4.2 Resultados de las acciones educativas del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa

Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires

Como fue descrito en los capítulos 2 –apartados 2.3.3 y 2.3.4– y en el 3, estos dos documentos sí tuvieron incidencia en algunos de los programas que se crearon en el país. Sin embargo, existe una limitante para determinar cómo funcionaron estos acuerdos internacionales en México, puesto que su función era brindarle al país recomendaciones para implementar acciones o reformas en materia educativa, mas no acciones específicas.

A pesar de esto, sí se debe reconocer que la Declaración y las Recomendaciones de Buenos Aires responden a la voluntad del gobierno de Felipe Calderón para participar en reuniones internacionales que le permitan al país estar al

³³ A pesar de que se le ha dado al INEE un resultado favorable en esta investigación, existen discrepancias en los alcances del instituto. En la publicación de la OCDE del 2012 “Avances en las reformas de la educación básica en México. Una perspectiva desde la OCDE”, se hace hincapié en que era necesaria una reforma institucional del INEE para “mejorar las mediciones y evaluaciones”; esta reforma debería tener un nuevo diseño y fortalecimiento institucional del INEE, y fundamentalmente, ser “transformado en un cuerpo creíble y eficaz con capacidad para actuar con autonomía en el establecimiento de estándares y la toma de decisiones técnicas, relativas a la medición y evaluación de la educación [...] la propuesta de reforma para el INEE puede incluir consideraciones que refuercen aún más su autonomía y disminuyan su dependencia de cualquier institución federal” (OCDE, 2012, p.19).

tanto de lo que sucede en la sociedad internacional, y sobre todo, de cumplir con los compromisos asumidos.

Resultado: Calidad y Cobertura

La Declaración y las Recomendaciones de Buenos Aires fueron una manifestación de la voluntad del gobierno mexicano de participar activamente en la escena internacional. Estos documentos internacionales buscaban, entre otras cosas, lograr una educación de calidad (OEI, 2016a) brindada por el Estado, y enfoques educativos para la diversidad, la inclusión y la cohesión social (OEI, 2016b).

Programa Oportunidades

Al igual que sucedió en el sexenio de Vicente Fox, el programa de desarrollo humano – cuando cambió de nombre de Progresas– Oportunidades, no sólo continuó, sino que fue ampliado durante el sexenio de Felipe Calderón, con la creación de cuatro nuevos apoyos (Félix, 2011):

1. Apoyo para Adultos Mayores.
2. Apoyo Energético.
3. Apoyo Alimentario Vivir Mejor.
4. Apoyo Infantil Vivir Mejor.

Según el Primer Informe de Labores de la SEP, el programa Oportunidades apoyó a 4.5 millones de alumnos de educación básica durante el ciclo 2006-2007 (SEP, 2007), esta cifra incrementó a 5 millones de alumnos en el ciclo escolar 2011-2012 (SEP, 2012b). Por otra parte, de acuerdo con el Sexto Informe de Gobierno, los beneficiados de Oportunidades fueron 49.8% mujeres y el 50.2% hombres (Presidencia de la República, 2012), dejando ver que más niñas accedían o permanecían a la educación, siendo uno de los objetivos del programa.

De acuerdo con la base de datos del “Programa de transferencias condicionadas. Oportunidades” (CEPAL, 2016), al inicio de la administración de Calderón el número de mexicanos que recibía el apoyo era de 25 millones, para el 2012 se esperaba que esta cifra subiera a más de 31 millones; sin embargo, al final de su sexenio fueron 28 640 774 personas las beneficiadas por Oportunidades.

En el PND de Felipe Calderón, el programa Oportunidades se encontraba en el eje de política “Igualdad de Oportunidades”, el cual tenía como objetivo “reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza” (Presidencia de la República, 2007). No obstante, de acuerdo con Montalvo (2013), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) informó que en diciembre de 2011 el 51.3% de la población mexicana vivía en la pobreza –57 millones de pobres–, implicando un aumento de 21% de mexicanos que viven en pobreza, en comparación con el 2006.

Resultado: Cobertura

El programa Oportunidades de Felipe Calderón pareciera ser que no tuvo gran cambio a comparación con el sexenio de Vicente Fox ya que siguió siendo un programa de transferencia monetaria que buscaba hacer que las familias tuvieran más herramientas para salir de la pobreza. Si bien es cierto que es un programa amplio en características, incluyendo alimentación, salud y educación, tuvo poca incidencia en la reducción de la pobreza de la población nacional.

Al enfocarse en términos educativos, se puede observar que hubo mejores condiciones en equidad de género, sin embargo, al ser un programa con un objetivo concreto –reducción de la pobreza–, que incluía la atención a tres problemáticas, la mejora cuantitativa de una sola de ellas no permite que se vea un resultado favorable del programa.

Programa Escuela Segura

En 2012 se presentó una evaluación de consistencia y resultados del programa elaborado por la FLACSO correspondiente al año 2011; en ésta, reconoce que el PES mostró consistencia entre sus acciones y el diseño normativo e indica que la meta inicial se superó, aunque también da cuenta que una de sus debilidades tuvo que ver con la ausencia de indicadores que permitan realizar una evaluación de la incidencia del programa en la reducción del problema (FLACSO, 2012).

El PES presentó fundamentos para su creación en distintos documentos (FLACSO, 2012):

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3°.

2. Ley General de Educación, artículo 42.
3. Programa Sectorial de Educación 2007-2012, objetivo 6.
4. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, estrategia 16.3.

Existen conceptos comunes entre los artículos mencionados y los objetivos del programa, por ejemplo, tanto el artículo 3° de la Constitución, y el 42 de la Ley General de Educación abogan por brindar una educación en ambientes armónicos y que se tomen medidas que aseguren la protección y cuidados necesarios para preservar la integridad física, psicológica y social de los alumnos; en el Programa Sectorial de Educación se pretendía garantizar la seguridad de los estudiantes y profesores y respondía a la estrategia 16.3 del PND de Felipe Calderón (Presidencia de la República, 2007):

Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo (p.75).

De acuerdo con el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y su Objetivo 6, la meta del PES era tener incorporadas 36 648 escuelas en 2012 (Diario Oficial de la Federación, 2008). Esta cifra se rebasó desde 2011, con 44 874 escuelas incorporadas, y un estimado de 47 325 centros educativos para el 31 de agosto en 2012; del total de escuelas primarias y secundarias, el 38.6% fueron parte del programa al mes de junio de 2012 (Presidencia de la República, 2012).

En términos de evaluaciones, la FLACSO encontró que es necesaria la evaluación externa que permita conocer el impacto del PES, los mecanismos de seguridad que pueden impactar favorablemente en el rendimiento escolar. Hasta la realización de la evaluación de la FLACSO, no se había elaborado una evaluación que midiera el impacto del programa sobre la población beneficiada, por lo que no se podía medir la efectividad del mismo.

Resultado: Calidad

Si bien falta medir cuál es el impacto en los centros escolares pertenecientes al programa, se creyó que el PES presenta rasgos importantes que permiten afirmar que es un programa enfocado en mejorar la calidad de la educación al tener como finalidad

de evitar situaciones de riesgo y garantizar la seguridad de la comunidad escolar que pueden evitar el recibir o impartir educación. La evaluación de la FLACSO permite ver que sí existe congruencia entre los objetivos y diseño normativo del programa.

Reforma Integral de la Educación Básica

La RIEB pretendía proporcionar a los alumnos una “trayectoria coherente de educación” (OCDE, 2012), mediante la coordinación y continuidad de los tres niveles de la educación básica. Para hacer esto, se elaboró una reforma curricular que les proporcione a los alumnos una formación integral y estableciendo también mejores capacitaciones para los docentes y directores (OCDE, 2012).

La RIEB realizó esfuerzos para reorganizar el sistema educativo mexicano, mediante la creación de Regiones para la Gestión de la Educación Básica –unidades geográficas que apoyan aspectos relacionados con los servicios educativos, Centros de Desarrollo Educativos –encargados de asegurar que las condiciones locales, académicas y administrativas sean adecuadas– y el establecimiento de las Escuelas de Tiempo Completo³⁴.

De acuerdo con el objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, “Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional”, la educación básica en México debía mejorar su calidad mediante cinco criterios (Diario Oficial de la Federación, 2008):

1. Capacitación de profesores.
2. Actualización de programas de estudio y sus contenidos.
3. Establecer estándares y metas de desempeño.
4. Estimular nuevas prácticas, enfoques pedagógicos y métodos de enseñanza.
5. Experimentar con distintos recursos didácticos y tecnológicos.

Dos de los ejes más importantes de la RIEB es la actualización del currículo que esté en concordancia con los cambios que ha experimentado la sociedad, y la capacitación de los docentes, quienes son un actor clave para la implementación de la

³⁴ Las Escuelas de Tiempo Completo de acuerdo con la OCDE, pueden tener un impacto beneficioso en la impartición de una educación de calidad al mejorar los resultados académicos, mejores entornos de aprendizaje, desarrollo de actividades físicas y culturales, entre otros (OCDE, 2012, p.38).

reforma, puesto que tienen dos tareas: interpretar el currículo y ser una guía en los procesos de aprendizaje (Ruiz, 2012).

Para realizar esto, se llevó a cabo una capacitación de docentes mediante el diseño y desarrollo de un programa específico por medio de diplomados para los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector (Presidencia de la República, 2012). El diplomado constaba de 120 horas de estudio, estructurado en tres módulos de 40 horas cada uno, para que los docentes conocieran (SEP, 2009):

(...) los contenidos de la reforma y su propuesta pedagógica; los avances que existen en el campo de la investigación educativa, (...), y una visión metodológica coherente con la propuesta pedagógica de la reforma que considere los conocimientos y experiencias de cada docente (p.7).

Por otra parte, la RIEB le dio gran importancia a la evaluación del rendimiento escolar, y ésta tenía que ver con las competencias educativas; sin embargo, como menciona Juan Carlos Miranda (2013), el problema con el desarrollo de competencias es que su finalidad es obtener buenos resultados en lugar de conocer las acciones que llevan a los estudiantes a alcanzarlos, es decir, el enfoque es el resultado de lo que sabe hacer el alumno y no el cómo sabe hacerlo ni el proceso de aprendizaje que lo llevó a obtener el conocimiento. Los resultados obtenidos llevarían a “establecer estándares y metas de desempeño en términos de logros de aprendizaje esperados en todos los grados” (Miranda, 2013).

Resultado: Calidad

Fue difícil asignarle algo concreto como resultado a la RIEB puesto que a diferencia de otras acciones, no hay indicadores cuantitativos que permitan conocer su incidencia en la educación debido a que esta es una reforma y no un programa que arroje ese tipo de resultados. No obstante, la RIEB culminó con el Acuerdo número 592 en el que se estableció la Articulación de la Educación Básica, que “determina un trayecto formativo –organizado en un Plan y los programas de estudio correspondientes– congruente con el criterio, los fines y los propósitos de la educación” (SEP, 2016b), por lo cual se determinó que responde a la calidad educativa al expresar relación entre lo que se aprende, lo que se enseña y cómo se enseña.

Con independencia del resultado, se debe ser cauteloso al afirmar que la RIEB fue una reforma acertada debido a que se basa fundamentalmente en el desarrollo de competencias, que si bien el evaluar a los alumnos actúa como un referente para conocer la situación de aprendizaje de los alumnos, hace falta darle el sentido funcional de lo que se está aprendiendo, es decir, las competencias no sólo deberían arrojar resultados para conocer qué saben los estudiantes sino que también deben enfocarse en que ellos comprendan el proceso de adquisición de los conocimientos; qué, cómo y para qué están aprendiendo (Miranda, 2013).

Reforma a Carrera Magisterial

La modificación al Programa Carrera Magisterial en 2011, le dio “énfasis a la evaluación del desempeño docente, en función del logro académico de sus alumnos en la prueba ENLACE” (Presidencia de la República, 2012), es decir, los estímulos otorgados a los docentes, dependían en un 50% de los resultados de sus alumnos, mientras que el 30% tenía que ver con su desempeño profesional –actividades cocurriculares y preparación profesional–, y el 20% restante era sus asistencia a cursos de actualización de formación continua de los docentes.

En septiembre de 2012 se aplicó por primera vez esta reforma, por lo que no permitió que tuviera un resultado en calidad o cobertura, aunque podría afirmarse que la reforma estuvo encaminada a mejorar la calidad de la educación, ya que el 50% de la evaluación de los maestros se determina por el aprovechamiento escolar de sus alumnos (SEP, 2012b), la lógica de la reforma a Carrera Magisterial³⁵ es que ante la posibilidad que los docentes reciban mejores prestaciones o estímulos, tendrán un mejor desempeño en los salones de clases, que se verá reflejado en los resultados de la prueba ENLACE.

Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Educativos

La prueba ENLACE fue aplicada desde 2006 a los alumnos de 3° a 6° grado de primaria para evaluar el rendimiento en las asignaturas de Español y Matemáticas –

³⁵ En 2015, durante la administración de Enrique Peña Nieto y en el marco de la Reforma Educativa impulsada por su gobierno, el programa de incentivos económicos Carrera Magisterial desapareció, quedando en su lugar el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica.

desde 2008 se incluyó una tercera asignatura que rotaba cada año, se inició con Ciencias Naturales, Formación Cívica y Ética, Historia, Geografía y repitiendo en 2012 con Ciencias Naturales—. Los resultados de la prueba se clasificaban en cuatro:

1. Insuficiente.
2. Elemental.
3. Bueno.
4. Excelente.

A continuación se presenta una tabla de los resultados de ENLACE de 2006 y 2011³⁶:

Tabla 5. Resultados porcentuales de ENLACE en 2006 y 2011

Asignatura	Insuficiente		Elemental		Bueno y Excelente	
	2006	2011	2006	2011	2006	2011
Español	20.7	15.6	58.1	44.4	21.3	40.0
Matemáticas	21	16.5	61.4	46.5	17.6	36.9

Fuente: Sexto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (Presidencia de la República, 2012).

A pesar de que hay un crecimiento significativo en el rendimiento “Bueno y Excelente”, tanto en Español como en Matemáticas del año 2006 al 2011 –18.7% y 19.3% respectivamente–, es interesante notar que el mayor porcentaje de rendimiento de los alumnos se encuentra en un nivel elemental en ambas asignaturas y años.

La prueba ENLACE funcionó como un punto base y brindó indicadores evaluativos y de rendimiento otras acciones gubernamentales, tales como a la Alianza por la Educación, a la Reforma a Carrera Magisterial y la RIEB, esto es, de acuerdo con la OCDE, ENLACE es una herramienta de evaluación sólida y confiable (OCDE, 2012).

Ahora bien, existen ciertas dudas en cuanto a la veracidad de los resultados de la prueba debido a que los resultados de ésta se reflejaban directamente en un ranking escolar y la entrega de los estímulos a los docentes. Contreras y Backhoff (2014), propusieron una inflación de resultados al comparar ENLACE con otras evaluaciones

³⁶ Sólo se tomaron en cuenta los resultados de Español y Matemáticas debido a que la tercera asignatura evaluada fue implementada hasta el 2008 y fue rotatoria, por lo tanto, no arrojó resultados consecutivos.

estandarizadas –PISA y Excale–³⁷; las tres pruebas la escala de calificación es de 200 a 800 puntos, siendo 500 la media³⁸:

1. Español:

- a) ENLACE, de 2006 a 2011, reportó un aumento de 500 a 556 puntos en el 3° grado, mientras que el 6° grado el aumento fue de 500 a 549.
- b) Excale mostró un aumento de 500 a 511 puntos de 2006 a 2010 para 3° grado, y para 6° de 500 a 518.
- c) PISA reflejó que los resultados en su prueba para los alumnos de 15 años son de 444 en 2006 y de 442 en 2012.

2. Matemáticas:

- a) ENLACE mostró un aumento de 500 a 541 para el 3°, y de 500 a 551 para 6° entre 2006 y 2011.
- b) Excale señaló un aumento en 3° grado de 500 a 526 de 2005 a 2010, y de 500 a 511 para 6° grado de 2005 a 2009.
- c) PISA reportó un aumento mínimo de 406 puntos en 2006, a 413 puntos en 2012.

Otro problema se refiere a la aplicación de ENLACE, para obtener mejores resultados en la evaluación los docentes modificaban el currículo para enfocarse en lo que evaluaba la prueba, reducían el tiempo de clase para dedicarse a preparar a los alumnos, evitaban que los de menor rendimiento fueran evaluados, o, debido a que no había un control externo que aplicaran las pruebas, se recurría al personal de las escuelas, padres de familia o voluntarios para la aplicación y así se permitía la copia entre alumnos (Contreras y Backhoff, 2014).

³⁷ La prueba ENLACE es elaborada por la Dirección General de Evaluación de la SEP, Excale es elaborada por el INEE y la prueba PISA pertenece a la OCDE.

³⁸ Es interesante notar que la OCDE (2012) propone a ENLACE como una evaluación confiable a pesar de que existen desacuerdos en si sus resultados son reales, ya que los resultados que obtiene México en PISA son bajos. Si bien aquí se presentaron los resultados de ENLACE de la escuela primaria y PISA está dirigido a los alumnos de 15 años, sin embargo, esa edad corresponde aún a la educación básica – secundaria–, por lo tanto, abre una interrogante de porqué ENLACE, una prueba nacional, tiene una crítica favorable en la escuela primaria, y los alumnos, al llegar a la escuela secundaria y realizar una evaluación internacional, obtienen resultados malos. No obstante, debido a la naturaleza del trabajo, no se ahondará en este tema, aunque sí parezca que merece atención.

Resultado: Calidad

Se puede sugerir que ENLACE pretendía mejorar la calidad de la educación al establecer indicadores cuantitativos que permitieran crear un ranking escolar de acuerdo con los resultados obtenidos y al otorgar estímulos monetarios a los docentes con los estudiantes con mayor rendimiento, para así generar mayor responsabilidad en las escuelas para mejorar sus logros académicos; sin embargo, debido a que no es posible saber si los resultados dados a conocer son reales, y otras problemáticas ya mencionadas, esto no puede ser afirmado.

Para concluir este último capítulo se presenta una tabla que sintetiza los resultados de las acciones federales llevadas a cabo por los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón presentados en esta sección. Es fundamental mencionar que debido a que son 13 programas o reformas los descritos, en la tabla los resultados no responderán a cada uno de ellos, sino que se enfocarán si las categorías atendieron a la cobertura o a la calidad de la educación.

Tabla 6. Resultados de las acciones gubernamentales de los sexenios panistas en educación..

Categorías	Gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)
1. Establecimiento de una educación integral y continúa	Cobertura	Calidad
2. Mejora de la cooperación internacional	–	Calidad y Cobertura
3. Acceso y universalización de la educación	Cobertura	Cobertura
4. Mejora del contexto socio-económico	Cobertura	Cobertura y Calidad

Categorías	Gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)
5. Establecimiento de políticas, reformas y acciones transversales	Calidad y Cobertura	Cobertura y Calidad
6. Incremento y redistribución de los recursos financieros	–	–
7. Enfoque en la formación docente	Cobertura y Calidad	Calidad

Como se puede apreciar en la Tabla 6, existe una tendencia a ampliar la cobertura de la educación mediante programas, como Oportunidades, o mediante la publicación de leyes o reformas de leyes, tal es el caso de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación.

Ahora bien, ninguna de estas dos acciones se creyeron que fueran satisfactorias, tal y como fue expuesto, por un lado Oportunidades pretendía reducir el porcentaje de pobreza en México, pero careció de visión para mejorar la calidad de la educación, sobre todo, enfocándose en el acceso, permanencia y conclusión de ésta. Por otra parte, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación aún tienen un largo camino que recorrer, la precariedad de la infraestructura en las escuelas primarias, el difícil acceso a indicadores que permitan conocer cuántos indígenas están recibiendo o no educación, y la falta de escuelas formadoras de docentes bilingües, hacen que la población indígena continúe rezagada en educación.

Para finalizar, es importante estar consciente que al parecer fueron menos los programas para mejorar la calidad de la educación, pero tuvieron más éxito. Un programa notable en este sentido es el PES, ya que la evaluación hecha por la

FLACSO le otorga al programa congruencia con el diseño y el marco normativo, además de que sí está respondiendo a su objetivo principal al evitar situaciones de riesgo en los centros escolares que puede impedir una correcta impartición y recepción de la educación.

Consideraciones finales

La investigación parte de la pregunta ¿de qué manera tradujeron las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón los acuerdos internacionales en materia educativa en las políticas gubernamentales para nivel primaria en México? Es decir, qué y cómo se implementaron en México la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y la Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires. El objetivo general era analizar las políticas gubernamentales mexicanas sobre educación básica (primaria) adoptadas entre los años 2000-2012 que derivaron de dichos acuerdos internacionales.

La base de la investigación fue la teoría de regímenes internacionales –aunque en un primer momento, la teoría liberal brindó un prólogo–, ya que ésta le da gran importancia a los acuerdos internacionales y a la cooperación, no sólo entre Estados, sino entre los distintos actores que forman los regímenes. El primer capítulo tuvo como objetivo explicar los conceptos teóricos, como la sociedad internacional, la cooperación y los acuerdos que son motivados por los intereses individuales de los Estados, principalmente; la comunicación y cooperación interestatal se dan gracias a que existen normas y principios que le brindan a los Estados pautas de comportamiento, que eventualmente crean instituciones internacionales, y el conjunto de éstas, forman los regímenes.

El segundo capítulo expone a los acuerdos internacionales que son introducidos por la teoría liberal, y más explicados en la teoría de regímenes internacionales, como una respuesta a uno o varios problemas que enfrentan dos o más Estados y que están dispuestos a cooperar bajo la guía de principios y normas. Los acuerdos establecen rutas de acción para que los gobiernos que los hayan firmado puedan implementar programas para solucionar un problema o mejorar un aspecto de la vida social, política o económica de sus poblaciones, como fue en este caso, el mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la educación básica.

De la misma forma, se explicaron tres documentos que responden a tres niveles de acción a seguir para mejorar la educación de acuerdo con el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas del Aprendizaje de 1990:

1. Nivel internacional: Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje de 1990.
2. Nivel regional: Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires de 2007.
3. Nivel nacional: acciones y reformas gubernamentales discutidas en el capítulo 3.

El tercer capítulo tuvo como objetivo analizar las acciones desarrolladas para la educación primaria en México durante los sexenios panistas (2000-2012) y responder a tres preguntas: qué, cómo y con qué finalidad se implementaron los programas y reformas. Es fundamental recordar que el objetivo de estas acciones es garantizar el cumplimiento de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, la Declaración de Buenos Aires y las Recomendaciones de Buenos Aires.

Las acciones descritas fueron 13:

1. Programa Enciclomedia.
2. Programa Escuelas de Calidad.
3. Programa Oportunidades –correspondiente al sexenio de Vicente Fox –.
4. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación.
5. Alianza por la Calidad de la Educación.
6. Incremento del PIB destinado a educación al 8%.
7. Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
8. Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires.
9. Programa Oportunidades –correspondiente al sexenio de Felipe Calderón–.
10. Programa Escuela Segura.
11. Reforma Integral de la Educación Básica.
12. Reforma a Carrera Magisterial.
13. Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares.

Para poder vincular la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, la Declaración y las Recomendaciones de Buenos Aires con los compromisos adquiridos por México, se elaboraron siete categorías para que ayudaran a establecer una relación entre esos acuerdos internacionales y los 13 programas que los gobiernos crearon:

1. Establecimiento de una educación integral y continúa.
2. Mejora a la cooperación internacional.
3. Acceso y universalización de la educación básica.
4. Mejora del contexto socio-económico.
5. Establecimiento de políticas, reformas y acciones transversales.
6. Incremento y redistribución de los recursos financieros.
7. Enfoque en la formación docente.

Estas mismas categorías sirvieron para vincular los resultados obtenidos de cada una de las acciones gubernamentales en el cuarto capítulo, que de alguna manera es la continuación y cierre del tercero. La hipótesis del trabajo era que las acciones en materia educativa implementadas por los gobiernos de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa no fueron suficientes debido a que estuvieron enfocadas en la cobertura de la educación y no en la mejora de ésta.

Para poder afirmar o negar la hipótesis, se elaboró una tabla que sintetizara los resultados de las acciones federales llevadas a cabo por las administraciones federales de Vicente Fox y Felipe Calderón, de forma que respondiera si las acciones gubernamentales se enfocaron en la cobertura o en la calidad de la educación.

De acuerdo con lo observado en la Tabla 6, durante el sexenio de Vicente Fox fueron más las categorías orientadas a ampliar la cobertura de la educación que a mejorar la calidad educativa:

1. Establecimiento de una educación integral y continua.
2. Acceso y universalización de la Educación.
3. Mejora del contexto socio-económico.
4. Establecimiento de políticas, reformas y acciones transversales.
5. Enfoque en la formación docente.

Por otro lado, las acciones enfocadas a la calidad con Vicente Fox, sólo fueron dos:

1. Establecimiento de políticas, reformas y acciones transversales.
2. Enfoque en la formación docente.

Durante la administración de Calderón la cobertura de la educación se reflejó en cuatro categorías:

1. Mejora de la cooperación internacional.
2. Acceso y universalización de la educación.
3. Mejora del contexto socio-económico.
4. Establecimiento de políticas, reformas y acciones transversales.

Por el contrario, con las categorías enfocadas en la calidad se vio un cambio sustancial con cinco:

1. Establecimiento de una educación integral y continua.
2. Mejora de la cooperación internacional.
3. Mejora del contexto socio-económico.
4. Establecimiento de políticas, reformas y acciones transversales.
5. Enfoque en la formación docente.

De este modo se puede notar que, si bien casi hubo un equilibrio en cuanto a la orientación de los programas, los que estuvieron enfocados en la cobertura educativa se consideraron menos satisfactorias, tal y como se puede comprobar con el programa Oportunidades en ambos sexenios, al no ampliar su visión para mejorar la calidad de la educación, enfocándose en el acceso, permanencia y conclusión de ésta, y no, por ejemplo, otorgando algún tipo de incentivo a aquellos estudiantes con mejor rendimiento. Por otra parte, la acción menos beneficiosa quizá, fue el programa Enciclomedia; la falta de capacitación docente para manejar los equipos electrónicos y la falta misma de recursos tecnológicos, no permitieron que esta herramienta didáctica tuviera gran incidencia en el aumento de la calidad de la educación obligando al gobierno a concluir el programa después de siete años.

En cambio, parece ser que tuvieron más éxito los programas para mejorar la calidad de la educación. La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la implementación del Programa Escuelas de Calidad, durante el primer sexenio del siglo XXI, así como el Programa Escuela Segura de la administración de Felipe Calderón, permiten establecer que aunque necesiten cambios de estructura –el PEC debe hacer cambios para que no sea una carga tan administrativa, por ejemplo, o el PES puede brindar información sobre cómo impacta en los centros escolares–, en general responden favorablemente en la valoración presentada.

Por último, se creyó necesario hacer un recuento de las acciones llevadas a cabo en los sexenios por separado; Vicente Fox se enfocó más en ampliar la cobertura de la educación aunque con resultados más bien negativos, como se evidenció con los malos resultados del Programa Enciclomedia, la falta de alcance del Programa Oportunidades y los escasos efectos de la creación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Reforma a la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación. A pesar de que los dos programas enfocados en la calidad –PEC e INEE– parecen con más probabilidades de ser corregidos y de seguir funcionando, no se creyó posible aseverar que la calidad de la educación haya mejorado, tal y como se mostró con el pobre rendimiento de Enciclomedia, por ejemplo, un programa que no sólo apostaba porque más niños lo utilizaran, sino que fuera posible que su aprendizaje mejorara con la inclusión de recursos tecnológicos.

Caso contrario sucedió con Felipe Calderón³⁹, ya que durante su sexenio sólo hubo un programa enfocado en ampliar la cobertura de la educación, Oportunidades, aunque al igual que con Fox, no tuvo una valoración favorable. Por otro lado, fueron más los programas enfocados en mejorar la calidad educativa –PES, RIEB y ENLACE–, sin embargo, sólo el Programa Escuela Segura tuvo resultados positivos, ya que ENLACE no pareció ayudar a mejorar la calidad debido a sus resultados poco confiables, y la RIEB en general se enfocó en los resultados cuantitativos; no obstante, fueron más acciones enfocadas en mejorar la calidad educativa, a pesar de no ser muy exitosas.

³⁹ No se tomó en cuenta la Declaración y Recomendaciones de Buenos Aires, ya que de acuerdo con lo expuesto en el capítulo 4, esa acción respondió a ambos criterios –cobertura y calidad–.

Hechas estas conclusiones, se creyó conveniente señalar que la hipótesis inicial no puede ser completamente afirmada, ya que se supuso que las acciones implementadas por los gobiernos panistas se enfocaron en mejorar la cobertura de la educación y no en la calidad de la misma. Si bien pudo apreciarse que los programas destinados a ampliar la cobertura educativa no prosperaron y se argumentó que las acciones enfocadas en la calidad de la educación en el sexenio de Fox tienen más posibilidades de seguir funcionando, y una de acciones de Calderón tuvo buenos resultados, no se puede aseverar que la falta de cobertura educativa estuvo acompañada de la mejora de la calidad de ésta durante los sexenios panistas.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien ninguna de las acciones de ambos sexenios es ejemplar, existen mejores valoraciones de los programas en términos de mejora de la calidad que de los enfocados en cobertura, pese a que los primeros fueron menos. Es cierto que no se pueden hacer mediciones cuantitativas para saber hasta qué punto mejoraron la calidad, ya que escapa a las habilidades de la autora y al planteamiento mismo de la investigación, no obstante, es importante aclarar que por el hecho de suponer que los programas implementados mejoraron la calidad educativa, no significa que los programas o reformas presentadas fueran ideales, es decir, sin problemas de concepción, aplicación, seguimiento o evaluación.

Referencias

Bibliográficas

- Álvarez, G. J. (Enero-junio de 2003). Reforma Educativa en México: el Programa Escuelas de Calidad. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, 1(1).
- Amador, J. C. (Marzo de 2008). *La evaluación y el diseño de políticas educativas en México* (Vol. 35). México D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados.
- Arellano, G. C. (1998). *Segundo curso de Derecho Internacional Público*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Arriagada, I., y Mathivet, C. (2007). *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Bellamy, A. J. (2007). The English School. En M. Griffiths (Ed.), *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction* (págs. 75-87). Londres: Routledge.
- Conde, C. (Septiembre-diciembre de 2003). Oportunidades: El nuevo programa de combate a la pobreza. *Revista de Administración Pública. Escenarios actuales de la política pública: nuevas necesidades sociales y políticas de nuevo cuño*, 38(3), 59-73.
- Contreras, S., y Backhoff, E. (octubre-diciembre de 2014). "Corrupción de la medida" e inflación de los resultados de ENLACE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 19(63), 1267-1283.
- Desmet, A. C. (2006). Traducción literaria y lenguas indígenas en México: entre el deseo y la realidad. En A. Camps, L. Zybatow, L. Canós, R. Sanvicente , y B. Zaboklicka (Ed.), *Traducción e Intercambio Cultural en la Época de la Globalización*. 9, págs. 109-124. Barcelona: Peter Lang.
- Escalante, G. P., Gonzalbo, A. P., Tanck, d. D., Staples, A., Loyo, E., Greaves, C., y otros. (2010). *Historia mínima de la educación en México*. (d. D. Tanck, Ed.) México D.F.: El Colegio de México.

- Evans, G., y Newnham, J. (1998). *The Penguin dictionary of international relations*. Londres: Penguin Books.
- FLACSO. (2008). *Programa Escuelas de Calidad. Evaluación externa 2008*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. Secretaría de Educación Pública. México: FLACSO.
- Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales. (Octubre de 2009). Editorial "Regímenes Internacionales". (U. A. Madrid, Ed.) *Relaciones Internacionales*(12), 5-9.
- Hasenclever, A., Mayer, P., y Rittberger, V. (Octubre-diciembre de 1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*, 39(4(158)), 499-526.
- Hasenclever, A., Mayer, P., y Rittberger, V. (Enero de 2000). Integrating Theories of International Regimes. *Review of International Studies*, 26(1), 3-33.
- Hernández-Vela, S. E. (2013). *Enciclopedia de Relaciones Internacionales* (Vol. Tomo III). México: Editorial Porrúa.
- Hurrell, A. (Octubre-diciembre de 1992). Teoría de regímenes internacionales: una perspectiva europea. (B. Duel, Trad.) *Foro Internacional*, 32(5(130)), 644-666.
- Ikenberry, J. (Primavera de 1999). Why Export Democracy? The Hidden Grand Strategy of American Foreign Policy. *The Wilson Quarterly*, 23(2).
- INEE. (2006). *La Calidad de la Educación Básica Ayer, Hoy y Mañana. Conclusiones del Informe Anual sobre La Calidad de la Educación Básica en México 2006*. México D.F.: INEE.
- INEE. (2007). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*. Informe Anual 2007 (Primera ed.). México: Instituto Nacional para la Evaluación Educativa.
- Jackson, R., y Sorensen, G. (2003). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.
- Keohane, R. (Verano de 1982). The Demand for International Regimes. *International Organization*, 36(2), 325-355.
- Keohane, R. (1995). International Institutions: Two Approaches. En J. Der Derian (Ed.), *International Theory: Critical Investigations* (págs. 279-307). Nueva York: New York University Press.

- Keohane, R., y Martin, L. L. (Verano de 1995). The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 20(1), 39-51.
- Krasner, S. D. (Verano de 1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185-215.
- Mearsheimer, J. J. (Invierno de 1994-1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Merke, F. (Octubre-diciembre de 2004). Entre el 9/11 y el 11/9: debates y perspectivas sobre el cambio en las relaciones internacionales. *Foro Internacional*, 44(4 (178)), 690-725.
- Mingst, K. (2006). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. (A. De la Cuesta Colunga, Trad.) México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Martínez, R. F. (Septiembre-diciembre de 2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. (OEI, Ed.) *Revista Iberoamericana de Educación*(27), 35-56.
- Miranda, J. C. (15 de abril de 2013). La noción de “Competencias” en la Reforma de la Educación Básica de México (2009-2011): Limitaciones y alternativas. (OEI, Ed.) *Revista Iberoamericana de Educación*(61/4).
- Moreno, G. J., Barrena, N. G., y López, G. F. (2011). *Derecho Internacional Público. Estudios de casos*. México: CIDE; Oxford University Press, México, S.A. de C.V.
- OCDE. (2012). *Avances en las reformas de la educación básica en México. Una perspectiva desde la OCDE*. OCDE Publishing.
- OHCHR. (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena. *Conferencia Mundial de Derechos Humanos* (pág. 59). Viena: OHCHR.
- Ruiz, C. G. (2012). La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 15(1), 51-60.
- Schmelkes, S. (Enero-abril de 2013). Educación y pueblos indígenas: problemas de medición. Realidad, datos y espacio. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 4(1), 5-13.
- Sears, V. M. (1974). *Tratado general de la organización internacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- SEP. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: Secretaría de Educación Pública.

- SEP. (2003). *Tercer Informe de Labores 2002-2003*. Secretaría de Educación Pública. México D.F.: Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (2004). *Programa Enciclomedia. Documento Base*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica y Normal.
- SEP. (2006). *Sexto Informe de Labores 2005-2006*. Secretaría de Educación Pública. México D.F.: Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (31 de agosto de 2007). *Primer Informe de Labores de la SEP 2006-2007*. Secretaría de Educación Pública. México D.F.: Impresora y Encuadernadora Progreso S. A. de C. V.
- SEP. (2009). *Reforma Integral de la Educación Básica 2009. Diplomado para Maestros de Primaria. Módulo 1: Elementos Básicos* (Primera ed.). México D.F., México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (2012). *Libro Blanco Programa "Enciclomedia" 2006-2012*. Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica, México D.F.
- SEP. (2012). *Sexto Informe de Labores 2011-2012*. Secretaría de Educación Pública. México D.F.: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
- Sepúlveda, C. (2013). *Derecho Internacional*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- UNESCO. (2000). Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. *Foro Mundial sobre la Educación*. (pág. 79). Dakar, Senegal: UNESCO.
- UNESCO. (2007). Documento de discusión sobre Políticas Educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos*. (pág. 114). Buenos Aires, Argentina: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- UNESCO. (2011). *Clasificación Internacional Normalizada para la Educación*. Montreal, Quebec, Canadá: Instituto de Estadística de la UNESCO.
- UNESCO; UNICEF, PNUD; BM. (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos* (pág. 42). Jomtien, Tailandia: UNESCO.
- UNICEF. (1989). *Convención Mundial sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: UNICEF.

Weber, C. (2005). Idealism. En C. Weber, *International Relations Theory*. Nueva York: Routledge.

Hemerográficas

Montalvo, T. (22 de enero de 2013). *De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre*. Recuperado el 11 de abril de 2016, de Expansión, alianza con CNN: <http://expansion.mx/nacional/2013/01/22/oportunidades-2002>

Legisgrafía

Diario Oficial de la Federación. (13 de julio de 1993). Ley General de Educación. *Secretaría de Educación Pública*. Recuperado el 12 de abril de 2016 de Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_13jul93_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación. (13 de marzo de 2003). Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV, del artículo 7o. de la Ley General de Educación. *Secretaría de Gobernación*. Recuperado el 30 de marzo de 2016, de Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdipi/LGDLPI_orig_13mar03.pdf

Diario Oficial de la Federación (17 de enero de 2008). Programa Sectorial de Educación 2007-2012. *Secretaría de Educación Pública*. Recuperado el 13 de abril de 2016, de dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5028682

Presidencia de la República. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Gobierno Federal.

Presidencia de la República. (2006). *Sexto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada*. México: Talleres Gráficos de México.

Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Gobierno Federal.

Presidencia de la República. (1 de septiembre de 2012). *Sexto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Felipe de Jesús Calderón Hinojosa*. Recuperado el 28 de abril de 2016, de Gobierno Federal:

http://fs.planeacion.sep.gob.mx/informes/gobierno/2006_2012/6to_informe_gobierno.pdf

Electrónicas

BM. (2016a). *Gasto público en educación, total (% del PIB)*. Recuperado el 27 de abril de 2016, de El Banco Mundial: http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?order=wbapi_data_value_2006+wbapi_data_value+wbapi_data_value-first&sort=asc&page=1

BM. (2016b). *Educación: Panorama General, Contexto*. Recuperado el 12 de marzo de 2016, de Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview#1>

BM. (2016c). *Educación: Panorama General, Estrategia*. Recuperado el 12 de marzo de 2016, de Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview#2>

BM. (2016d). *Quiénes somos*. Recuperado el 12 de marzo de 2016, de Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/about>

Cámara de Diputados. (29 de noviembre de 2007). *Resultados y Recomendaciones al Programa Enciclomedia. Primer Informe*. Recuperado el 13 de abril de 2016, de Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/206336/504072/file/InformeEnciclomedia.pdf>.

CEPAL. (2016). *Programa de transferencias condicionadas. Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá)* (1997-2014). Recuperado el 10 de abril de 2016, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>

CGEIB. (2013). *La CGEIB*. Recuperado el 24 de abril de 2016, de Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe: <http://eib.sep.gob.mx/cgeib/la-cgeib/>

CINU. (2016a). *Los 8 Objetivos del Milenio*. Recuperado el 12 de marzo de 2016, de Centro de Información de las Naciones Unidas, México: http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/

CINU. (2016b). *¿Qué es una ONG?* Recuperado el 24 de marzo de 2016, de Centro de Información de las Naciones Unidas.: <http://www.cinu.mx/ongs/index/>

- DGESPE. (2016). *Directorio Completo de las Escuelas Normales de la República Mexicana*. Recuperado el 27 de abril de 2016, de Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación: <http://www.dgespe.sep.gob.mx/rs/ens/directorio/escuelas>
- Félix, G. H. (5 de agosto de 2011). *México protege a los más vulnerables: resultados de Oportunidades*. Recuperado el 16 de abril de 2016, de Blog de la Presidencia. Presidencia de la República: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/mexico-protege-a-los-mas-vulnerables-resultados-de-oportunidades/#more-69284>
- FLACSO. (2012). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa Escuela Segura*. Recuperado el 16 de abril de 2016, de Secretaría de Educación Pública: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2582/2/images/s222_escuela_segura\(2\).pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2582/2/images/s222_escuela_segura(2).pdf)
- Gobierno Federal. (10 de agosto de 2010). *Alianza por la Calidad de la Educación*. Recuperado el 31 de marzo de 2016, de Secretaría de Educación Pública: <http://www.sep.gob.mx/es/sep1/alianzaporlcalidaddelaeducacion#.VxpFMjDhDIV>
- H. Ayuntamiento de Playas de Rosarito. (2016). *Conoce Oportunidades*. Recuperado el 11 de abril de 2016, de <http://www.rosarito.gob.mx/rosaritov/transparencia/pdf/Conoce%20Oportunidades.pdf>
- INEE. (14 de enero de 2014). *Misión del INEE*. Recuperado el 16 de abril de 2016, de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación: <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/mision-y-vision>
- INEE. (8 de octubre de 2015). *Acerca del INEE*. Bienvenida. Recuperado el 27 de abril de 2016, de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación: <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/bienvenida>
- MEF. (2016). *Acuerdos Internacionales*. Recuperado el 11 de marzo de 2016, de Ministerio de Economía y Finanzas. Perú.: https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2441&Itemid=101704&lang=es
- OCDE. (11 de septiembre de 2009). *5.7% del PIB gasta México en educación*. Recuperado el 27 de abril de 2016, de Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos: <http://www.oecd.org/centrodemexico/57delpibgastamexicoeneducacion.htm>

- OEI. (2016a). *Declaración de Buenos Aires*. Recuperado el 18 de enero de 2016, de Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura: http://www.oei.es/quipu/declaracion_de_buenos_aires_prelac_2_espanol.pdf
- OEI. (2016b). *Recomendaciones de Buenos Aires*. Recuperado el 18 de enero de 2016, de Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura: http://www.oei.es/quipu/recomendaciones_buenos_aires_prelac_2_espanol.pdf
- ONU. (Septiembre de 2013). *Objetivo 2, Hoja de Datos*. Recuperado el 29 de enero de 2016, de Objetivos de Desarrollo del Milenio: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/Goal_2_fs_sp.pdf
- ONU. (2015a). *Estructura y organización. Comisión de Derecho Internacional*. Recuperado el 9 de octubre de 2015, de Organización de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/aboutun/structure/ilc.shtml>
- ONU. (2015b). *Temas mundiales. Derecho internacional*. Recuperado el 2015 de septiembre de 2015, de Organización de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/globalissues/law/>
- PNUD. (2016a). *Preguntas Frecuentes*. Recuperado el 28 de enero de 2016, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us/frequently_askedquestions/#objetivo
- PNUD. (2016b). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 28 de enero de 2016, de Centro de Información de las Naciones Unidas: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/mexico/prog/pnud.htm>
- SEDESOL. (2016). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Recuperado el 16 de abril de 2016, de SEDESOL: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/oportunidades.pdf
- SEP. (25 de mayo de 2011). *Reforma Nacional Carrera Magisterial*. Recuperado el 17 de abril de 2016, de Secretaría de Educación Pública: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Reforma_Nacional_Carrera_Magisterial#.VxqxIjDhDIU
- SEP. (Julio de 2013). *Información Básica ENLACE*. Recuperado el 17 de abril de 2016, de Dirección General de Evaluación de Políticas. Secretaría de Educación Pública: http://www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/ENLACE_InformacionBasica.pdf

- SEP. (2016a). *¿Qué es ENLACE?* Recuperado el 18 de abril de 2016, de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares: http://www.enlace.sep.gob.mx/que_es_enlace/
- SEP. (2016b). *Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica.* Recuperado el 18 de enero de 2016, de Jalisco, Gobierno del Estado. Educación: http://estudiaen.jalisco.gob.mx/cepse/sites/estudiaen.jalisco.gob.mx.cepse/files/acuerdo_592web.pdf
- SEP-SNTE. (2011a). *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial.* Recuperado el 17 de abril de 2016, de Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial: http://www.snte.org.mx/seccion50/assets/Lineamientos_generales.pdf
- SEP-SNTE. (2011b). *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales.* Recuperado el 17 de abril de 2016, de Secretaría de Educación Pública: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf
- SEPYC. (2016a). *Escuelas de Calidad.* Recuperado el 10 de abril de 2016, de Secretaría de Educación Pública y Cultura. Gobierno del Estado de Sinaloa.: <http://www.sepyc.gob.mx/escuelasdecalidad/Default.aspx>
- SEPYC. (2016b). *Programa Escuela Segura.* Recuperado el 16 de abril de 2016, de Secretaría de Educación Pública y Cultura. Gobierno del Estado de Sinaloa.: <http://www.sepyc.gob.mx/organismosDescentralizados/pes.aspx>
- Tecnológico de Monterrey. (2016). *Etapas del Desarrollo Cognitivo.* Recuperado el 23 de febrero de 2016, de Centros Comunitarios de Aprendizaje: http://www.cca.org.mx/profesores/cursos/cep21/modulo_2/Jean_Piaget.htm
- UNAM. (2016). *Educación Indígena.* Recuperado el 24 de abril de 2016, de Plan Educativo Nacional. Problematización y propuestas por tipo y nivel educativo: http://www.planeducativonacional.unam.mx/CAP_06/Text/06_03a.html
- UNESCO. (2016a). *El Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC).* Recuperado el 18 de enero de 2016, de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: portal.unesco.org/geography/es/files/13420/12906219543que_es_PRELAC_espanol.doc /<que%2Bes%2BPRELAC%2Bespanol.doc>

UNESCO. (2016b). *Historia de la Organización*. Recuperado el 28 de enero de 2016, de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/history/>

UNICEF. (2016a). *La Infancia*. Recuperado el 29 de enero de 2016, de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, México: http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6876.htm

UNICEF. (2016b). *Misión del UNICEF*. Recuperado el 29 de enero de 2016, de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: http://www.unicef.org/spanish/media/media_35908.html