



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA

FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

La educación superior en México, 1980-2018: una reflexión crítica

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

Maestro en Economía

PRESENTA:

José Alan Aguirre García

TUTOR:

Dra. María Eugenia Romero Sotelo
Facultad de Economía, UNAM

MIEMBROS DEL JURADO:

Dra. Sara María Ochoa León
Facultad de Economía, UNAM

Dra. Tayra Belinda González Orea Rodríguez
Facultad de Economía, UNAM

Dra. María Teresa Aguirre Covarrubias
Facultad de Economía, UNAM

Dr. Ricardo Solís Rosales
UAM Iztapalapa

Ciudad Universitaria, Cd. Mx.

Enero de 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos.

Quisiera externar mi más sincero agradecimiento a mi tutora, la Doctora María Eugenia Romero Sotelo, por todo su profesionalismo y acompañamiento a lo largo de la elaboración de la presente tesis; así como todos sus comentarios y referencias bibliográficas pertinentes para que la investigación pudiese ser concluida con éxito. Además, agradezco a los Miembros del Jurado, la Dra. Sara María Ochoa León, la Dra. Tayra Belinda González Orea Rodríguez, la Dra. María Teresa Aguirre Covarrubias, y el Dr. Ricardo Solís González; cuyas correcciones y precisiones a lo largo de toda la redacción y construcción de la tesis resultó fundamental para los fines de dicha investigación, así como agradecer su paciencia y colaboración a lo largo de todo este proceso.

También agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), cuya beca de posgrado me acompañó a lo largo de toda mi estancia en la Maestría, y sin la cual me hubiese resultado imposible sostener mis estudios durante los dos años que duró mi estancia en la División de Estudios de Posgrado.

Finalmente, agradezco a mis padres y amigos por todo su apoyo personal y empatía a lo largo de todo mi proceso de formación como un economista de excelencia.

“La educación superior en México, 1980-2018: una reflexión crítica”

Aguirre García José Alan

Índice.

Introducción.....	4
1. Capítulo 1. Marco Teórico.....	11
1.1. Breve descripción teórica de la postura neoliberal. Aportaciones de von Mises, Hayek y Friedman.....	11
1.1.1. La educación desde la postura neoliberal.....	17
1.2. La educación como un factor determinante para la productividad desde la teoría del crecimiento endógeno. Ensayos de Lucas.	24
1.3. Crítica desde el marxismo a la teoría del capital humano y aportaciones de Jaime Ros sobre la educación en México.	28
1.4. La educación como una razón de Estado.....	31
2. Capítulo 2. Revisión histórica de las políticas educativa y laboral.....	33
2.1. La política laboral en el contexto neoliberal.	37
2.1.1. La política laboral en el contexto de la reducción del gasto público.....	38
2.1.2. Los trabajadores en la nueva dinámica de la apertura comercial. El debate sobre la flexibilidad del trabajo y la creación de la Oficina Administrativa Nacional para el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).....	41
2.1.3. La COPARMEX y la CTM. Por una nueva cultura laboral.	45
2.1.4. El ajuste “flexibilizador” durante la administración panista. La protección corporativa.	46
2.1.5. La reforma a la Ley Federal del Trabajo, 2012-2013. El priismo del siglo XXI.	50
2.1.6. ¿Qué tipo de mano de obra se demanda en el México neoliberal?	51
2.2. La transición hacia una educación tecnificada.	53
2.2.1. La “modernización” de la educación. Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988.....	54
2.2.2. La reforma de 1992. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y el Programa Nacional para la Modernización Educativa (PNME).	57
2.2.3. El Programa Nacional de Educación, 2001-2006. El enfoque educativo del Siglo XXI.	69
2.2.4. La Alianza por la Calidad de la Educación, 2008. El pacto entre el SNTE y la SEP.....	75
2.2.5. La reforma educativa de Peña Nieto. El gran conflicto con el magisterio.....	83
2.3. Conclusiones.....	89
3. Capítulo 3. Crítica de la política de la educación superior.	91
3.1. La promoción de la educación tecnificada.....	92

3.1.1. El proyecto de las Universidades Tecnológicas.....	92
3.1.2. El proyecto de las Universidades Politécnicas.....	97
3.2. La evaluación de la educación superior.....	98
3.2.1. El Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL).....	98
3.2.2. Los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES).....	100
3.2.3. Informes de la OCDE sobre la educación superior en México.....	105
3.3. El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). De la “educación tecnocrática” a la élite política nacional.	108
3.4. El caso de la UNAM y el IPN.	118
3.4.1. La dinámica político-académica de la UNAM en el contexto neoliberal.....	118
3.4.2. El caso del Politécnico Nacional. Formación técnica y científica con perspectiva de clase y la huelga de 2014.....	127
3.5. Conclusiones.....	132
4. Conclusiones generales.....	134
Referencias.....	136

Introducción.

Desde la década de 1980, México ha pasado por un proceso reformador en términos de políticas económicas que modifican la dinámica del aparato productivo y de la misma reproducción social. Estas han sido las reformas económicas más profundas y trascendentes desde el cardenismo.

Con la crisis de 1982 y con la inserción formal de México en el proceso de globalización con la firma del TLCAN, el país vio interrumpido su proceso de industrialización. En este sentido, el aparato productivo impulsado por el intervencionismo estatal (industrialización por sustitución de importaciones) había pasado por una serie de dificultades que hicieron mermar su proceso de crecimiento. Se entiende entonces que aconteció una contracción de la base manufacturera y del crecimiento del sector industrial (Márquez López et al., 2008).

Al verse interrumpido el proceso de industrialización, México transitó a una dinámica en la cual imperaba la inversión extranjera, prevaleció la participación del Estado como un agente activo en la economía pero ya no como el más importante, y existió un regreso a la filosofía política de liberalización económica. Esta transición de modelo necesitó de un largo proceso de reformas estructurales para que esa nueva dinámica económica tuviera un respaldo jurídico e institucional. Un ejemplo concreto que encontramos en este proceso reformador es la firma del Tratado de Libre Comercio, siendo que en este se encuentran drásticas diferencias entre el antiguo modelo y el neoliberalismo: aumento drástico de las importaciones, pasando de un 13.82% del Producto Interno Bruto en 1993 a más de 37% en 2015

(Riquelme, 2018); preponderancia de la Inversión Extranjera Directa (cuya principal manifestación se observa en la política de privatizaciones); mercado financiero y bancario como un eje fundamental para el crecimiento.

En la presente investigación se encontrarán dos de las políticas (laboral y educativa) que sufrieron reformas estructurales durante el llamado periodo neoliberal y se planteará un análisis de cómo es que las reformas educativas terminan obedeciendo a la dinámica de las reformas económicas. A sabiendas de que las reformas estructurales involucran aspectos que no nos interesa analizar (por ejemplo, la política monetaria, etc.), existirá la delimitante de estudiar las reformas laborales; siendo estas en las que se encuentran factores clave como la flexibilidad en el mercado laboral, condiciones de contratación, competitividad en el mercado laboral, etcétera. Una vez identificadas estas reformas, se analizarán las reformas educativas más importantes durante todo el periodo y se encontrará un símil entre cómo es que estas se terminan alineando a la lógica previamente establecida en la reforma laboral.

Para la realización de esta investigación resultará imprescindible retomar tanto las reformas laborales y las reformas educativas y encontrar las coincidencias lógicas, argumentales y coyunturales que existen entre estas políticas.

Una vez expuesto que se contrastarán tanto la reforma laboral como la educativa, es necesario contextualizar que para finales de 2012 fue promulgada la reforma laboral a la Ley Federal del Trabajo, la cual tenía 40 años sin modificarse. Siendo esta la primera con la que contaría Peña Nieto como presidente, misma con la que se buscaban nuevas formas de contratación. Dicha reforma buscaba incentivar cuatro nuevas formas de contratación: capacitación inicial, periodo de prueba, por unidad de tiempo y por temporada. Muy a pesar de que las formas tradicionales de contratación siguen teniendo un peso importante, esta reforma es un precedente de una dinámica distinta en el mercado de trabajo (Flores, 2018).

En el marco de la aprobación de las reformas estructurales propuestas por Peña Nieto, el director de la Organización Internacional del Trabajo, Guy Ryder, señaló que estas reformas laborales promueven la mejora de la productividad económica y la calidad de vida de los trabajadores en México (Notimex, 2016). Dejando en claro que las reformas laborales durante este periodo son parte de un proceso que inició con la primera reforma en 2012, pero que para 2016 ya se habían realizado modificaciones complementarias.

En la misma sintonía, para el 21 de diciembre de 2012 ya se había aprobado una nueva reforma educativa. Entre los puntos que destacan, se encuentra que se pasó a condicionar la permanencia de los docentes sin previas capacitaciones o actualizaciones (Jiménez, 2018), es decir, si bien las nuevas

formas de contratación encontradas en la reforma laboral no se encuentran explícitamente en la reforma educativa, sí es posible identificar una nueva dinámica de contratación para el sector magisterial. Esta reforma fue señalada como punitiva, ya que se argumentaba que no brindaba de las herramientas necesarias a los docentes para capacitarse y limitando su estadía frente a grupo con un examen general de conocimientos.

Los grupos magisteriales argumentaban que la reforma “era laboral y no educativa”, siendo este argumento muy importante para justificar el que más adelante, en el capítulo 2, se contrasten ambas políticas. La reforma educativa de Peña Nieto planteaba una evaluación obligatoria y periódica para todos los profesores del país, con el objetivo de asignarles su nivel salarial, promoción, reconocimiento y permanencia en su plaza (Redacción, 2013).

Esta evidencia permite aseverar que existe una relación innegable entre las decisiones que se toman en política económica y las que se toman en política educativa. Con esto es posible plantear que las nuevas dinámicas que se impulsan desde una reforma económica necesitan de modificaciones en sectores específicos (en este caso, la educación) para que la estructura económica pueda seguir funcionando en concordancia. Es por eso que la política económica se sobrepone a la política educativa y la obliga a alinearse a sus tendencias y su lógica específica. De ahí que cobre sentido revisar y contrastar ambas políticas.

La importancia de este trabajo se justifica y sustenta sobre la crítica hacia los argumentos de las teorías del capital humano, desde los cuales, históricamente, se ha considerado a la fuerza de trabajo como un simple acervo de capital que funciona como un factor de la producción; mediante el cual, si dicho acervo aumenta en cuantía, en consecuencia también crecerá el producto. En este sentido, los autores de la teoría del capital humano han considerado en diversos trabajos a las universidades como esos centros de formación del mencionado factor. Por lo tanto, la principal contribución que en esta investigación se plantea radicará en realizar una crítica a la dinámica política y argumentativa que se encuentra detrás de las reformas educativas dado que durante décadas se ha manejado el discurso de que una de las vías del desarrollo es la educación (siguiendo la misma lógica de los aportes de la postura neoclásica del crecimiento endógeno); siendo así que se ha invertido cada vez más en el sector educativo sustentado por una lógica de crecimiento.

El objetivo general de esta investigación se centra en encontrar cuáles fueron los cambios que ha tenido la política educativa mexicana, con énfasis en la educación superior, en términos de medición de la calidad, el tipo de carreras e instituciones educativas a las que se les dio más visibilidad, así como las condiciones de contratación durante el periodo 1980 – 2018.

Esto último sustentado en la hipótesis de que la política educativa mexicana a nivel superior ha pasado por modificaciones fundamentales que han seguido una tendencia hacia la flexibilización de las condiciones de contratación magisterial y hacia el abandono de las ciencias sociales en aras de lograr una educación que obedezca a la lógica de mercado: el sistema educativo es una “fábrica” de capital humano que sirve únicamente para incrementar la productividad. En la presente investigación se sostendrá que las mejoras e innovaciones en la política educativa no traen en consecuencia un cambio estructural en la política económica y por tanto una dinámica de crecimiento; sino que es la política económica la que determina a la política educativa e irremediamente esta última se encontrará subordinada a lo que establece la primera.

En segunda instancia y una vez revisada la política educativa en su conjunto y habiendo sido contrastada con la política laboral, se tendrá por objetivo particular revisar los casos específicos de ciertas universidades e instituciones de educación superior y contrastarlas entre sí considerando el contexto político en el que se están desarrollando.

Para dicho objetivo particular, se defenderá la hipótesis de que la política educativa mexicana a nivel superior mostró una tendencia por suministrarle al mercado de trabajo mano de obra técnica, con pocos conocimientos humanísticos y sociales y con carreras cada vez más cortas. Dado que el sector servicios se volvió el más importante para la economía mexicana, relegando al sector secundario únicamente a manufacturas y ensamblaje, no es de interés para la política educativa desarrollar otros campos de conocimiento más allá de los que son necesarios para el sistema económico dadas estas condiciones. Adicionalmente, y entendiendo esto último como un problema estructural, las universidades públicas más importantes del país, la UNAM y el IPN, también han estado sujetas a intentos por transformar su estructura orgánica, y ha sido a través de las movilizaciones estudiantiles que dichas políticas neoliberales no han terminado de permear en ambas instituciones educativas.

Como parte del argumentario teórico que da forma a la existencia de un capital humano y que justifica todo el proceso reformador de la política educativa se retoman los postulados neoliberales. La esencia del ideario neoliberal se sustenta en la teoría neoclásica y en sus tendencias más contemporáneas. De entre la que destaca la teoría del crecimiento endógeno, ya que esta plantea funciones de producción agregada en las que el crecimiento económico está determinado por las variables clásicas capital (K), trabajo (L) y tecnología (A). Sin embargo, este postulado teórico incorpora una nueva variable determinante para el crecimiento a la cual llamaron capital humano (H).

Partimos del hecho de que existe una razón capital-producto (K/Y) que tiene una relación inversa con la tasa de crecimiento:

$$g = s/v$$

Donde s es la propensión al ahorro y v es la relación capital-producto (K/Y) (Harrod, 1939). Entonces, si el denominador (v) es K/Y , a mayor acervo de capital el cociente que arrojará el resultado de la tasa de crecimiento (g) será más pequeño. Es decir, a menor nivel de ingreso obtenido por cada unidad de capital, resultará una relación capital-producto más alta, lo que traerá en consecuencia un nivel más bajo en la tasa de crecimiento.

Por su parte, encontramos que la razón capital-trabajo está determinada de la siguiente forma:

$$K/Y = (K/L) (L/Y)$$

En la ecuación anterior encontramos que la razón capital-producto está determinada por las razones capital-trabajo y trabajo-producto. O sea, por la cantidad de trabajo utilizada por unidad de capital y por la cantidad de producto resultante por cada unidad de trabajo utilizada. Si un factor incrementa la productividad del trabajo (es decir, la relación L/Y disminuye), manteniendo constante K/L , la relación K/Y disminuirá, lo que hará que la tasa de crecimiento (g) aumente.

Dicho factor puede ser "*learning by doing*" (Arrow, 1962), progreso técnico incorporado (Kaldor, 1957), externalidades del comercio internacional (Grossman y Helpman, 1990), educación (Lucas, 1988) e inversión extranjera directa (de Mello, 1996). Por lo tanto, al considerar que el factor que incrementa la productividad del trabajo (teniendo efectos directos en la tasa de crecimiento) es la educación, se considerará a Lucas como el autor principal del cual se partirá para realizar el análisis y la conceptualización del capital humano y la relación teórica que esto guarda con la política educativa. Es decir, el factor que Lucas considera como "educación" será parte del marco teórico que ayudará a construir todo el ideario que se encuentra detrás del "capital humano", mismo que se retoma y es nombrado a lo largo de toda la tesis.

¿Qué debemos considerar exactamente como el factor educación? ¿El factor educación debe entenderse como capacitación y transferencia de conocimiento o es que debe entenderse como otra cosa? Para resolver estas preguntas se retomarán los artículos de Lucas de 1988 y 1993.

Otra fuente de información que da cuerpo a esta tesis es el artículo de Martínez Heredia, Salgado Martínez y Moreno Martínez (2016), en donde presentan los argumentos de Hobsbawn (1995). Según los autores, el Estado influye en las estructuras del sistema educativo, ya que el Estado penetra en las esferas educacionales de las sociedades y ejecuta funciones de medición y cuantificación de procesos de la población que gobierna, domina y educa. La educación se transforma en una razón de Estado. La escuela se constituye en el escenario institucionalizado de poder del Estado como instrumento hegemónico del determinismo conceptual y práctico impuesto a las masas. Entonces, el sistema educativo reconoce sus potencialidades y entiende que para su funcionamiento necesita de estructuras jerárquicas de organización garantizadas por un marco legal y jurídico que legitime su poder y su acción

(Martínez Heredia et al., 2016). Si se sostiene que el interés principal de los Estados capitalistas es la reproducción del sistema y su sustento/respaldo jurídico es la política económica, se puede aseverar que los principales intereses de los Estados capitalistas se encuentran establecidos en la política económica; siendo dicha instancia política el escenario de disputa y confrontación de los intereses de clase. Desde esta perspectiva, existe un vínculo trascendental entre los intereses del Estado (política económica) y la política educativa, dado que esta última es un instrumento hegemónico del Estado, y para que sea funcional, deberá sostener un respaldo jurídico e institucional (política educativa). A pesar de todo esto, cabe mencionar que la sociedad no es un objeto inerte o pasivo; puede ser reprimido, pero siempre habrá una respuesta de por medio. Por lo tanto, a lo largo de toda esta investigación también se rescatan algunas de las luchas laborales y estudiantiles que surgieron como respuesta a todo un proceso reformador.

Por otro lado, se encuentran teóricos marxistas que plantean críticas ante los posicionamientos teóricos del crecimiento endógeno. Tales como una crítica a la definición del capital humano, a la definición del progreso tecnológico, a los factores determinantes del crecimiento, a la perfecta sustitución de factores de la producción, etcétera. Para realizar una lectura crítica de la teoría del crecimiento endógeno de Lucas y su relación empírica con el crecimiento económico y la política educativa en México para el periodo 1980 – 2018, esta investigación se apoyará en Martin Carnoy, Samuel Bowles y Herbert Gintis.

El texto de Zorrilla y Barba (2008), así como el trabajo de Latapí Sarre (2004), por ejemplo, abordan el proceso reformador mexicano en materia de educación a partir de los años noventa, dándole énfasis a la descentralización. Estos textos sirven como punto de referencia para los intereses de la presente investigación, ya que no sólo describen el sistema educativo mexicano en la primera década del siglo XXI, sino que también identifican los elementos fundamentales de la reforma de 1992. En este marco, los autores señalan que durante los años noventa (dado el proceso de globalización y de inserción económica en los mercados internacionales) se exigía a los sistemas educativos asegurar la existencia de una nueva concepción: la calidad de la enseñanza. En función de lo anterior, estos trabajos estudian los cambios más importantes en materia educativa que acontecieron durante los años noventa y analizan de manera conceptual qué es exactamente la “calidad educativa” (siendo que hasta antes de esa reforma este concepto no se encontraba de forma explícita en la política educativa nacional).

Otro ejemplo de trabajos que abordan el análisis de las políticas educativas es aquel realizado por Ramírez Díaz (2017) llamado *Racionalidad, comunicación y gestión política del gobierno federal en las Reformas Educativas de 1993 y 2013*, en donde su interés está centrado en comparar las que él considera las dos reformas educativas más importantes de las últimas dos décadas: la de 1992-1993 y la 2013. Para ello realiza acercamientos teóricos entre el Estado y el sector educativo (bajo la premisa de que la educación tiene la función sustantiva de formar el sujeto social deseable por parte del Estado)

y, principalmente, las relaciones políticas existentes durante el proceso de negociación de las reformas y su ejecución con el magisterio.

También se parte desde la crítica a la educación neoliberal. Tal es el caso de Torres (2008), quien advierte que el tema educativo en América Latina no se limita a la lucha por el derecho al acceso a la educación, sino que implica también una lucha por la defensa de lo democrático, ya que en el contexto neoliberal el sistema educativo pasa a ser parte de los sectores que se busca privatizar, con la intención de seguir reduciendo la participación del Estado en la economía, no sólo en términos de gasto, sino también en términos de política y gestión. Importante señalar también que la reducción de la participación estatal se enfocó en su injerencia directa como ente activo en el mercado, principalmente a través de las empresas paraestatales. Por su parte, Alcántara (2008) centra su análisis en los indicadores de calidad y de cobertura durante el llamado periodo neoliberal, y en cómo es que, bajo esta política, la búsqueda por reducir los niveles de inequidad a través de una mayor cobertura educativa ha fracasado¹. En la misma sintonía, Miranda López (2004) analiza la política educativa durante el gobierno de Vicente Fox, tomando como eje de análisis las implicaciones y retos de las políticas de competencia institucional en educación, orientada a garantizar calidad y equidad frente a las crecientes desigualdades sociales del país.

Es posible observar que la mayoría de los textos aquí revisados permiten aseverar que los estudios sobre la política educativa nacional han centrado su atención en los conceptos de calidad educativa, así como en los indicadores de calidad, cobertura, y del cuestionamiento de la premisa gubernamental de que las mejoras en estos indicadores son necesarias para reducir las brechas de desigualdad que existen en México; así como la manera en la que se ha visto afectado el magisterio y el papel que este ha tenido en todo el proceso reformador.

La metodología puesta en práctica para el presente trabajo de investigación girará en torno a una lectura y un análisis crítico de las posturas políticas y teóricas que consideran al “capital humano” como un factor de la producción que incrementa su productividad a través de la educación. Además de una revisión del discurso y las propuestas de personajes políticos muy importantes durante el periodo de estudio. Dicha metodología se apoyará de la propuesta y postura crítica del materialismo histórico.

El análisis crítico hacia la política educativa se sostendrá en las herramientas conceptuales descritas ampliamente en el trabajo de Martínez Heredia, Salgado Martínez y Moreno Martínez (2016) en donde argumentan que el Estado influye en las estructuras del sistema educativo, ya que el Estado penetra en las esferas educacionales de las sociedades y ejecuta funciones de medición y cuantificación de

¹ En diversas secciones de los capítulos 2 y 3 se aborda a profundidad la política de medición de la calidad educativa.

procesos de la población que gobierna, domina y educa; es decir, la educación pasa a ser una razón de Estado.

Esta investigación se encuentra dividida en cuatro grandes apartados: 1) Marco teórico, 2) marco histórico en el que se revisan las políticas laboral y educativa, 3) análisis crítico de la política educativa de educación superior, y 4) las conclusiones generales. En el primer apartado se abordan las aportaciones teóricas de algunos de los autores neoliberales más importantes además de aquellas propuestas teóricas centradas específicamente en la conceptualización del capital humano, así como algunas de las críticas y respuestas que han existido hacia esta corriente de pensamiento; la segunda sección del trabajo es un estudio histórico de las reformas a las políticas laboral y educativa acompañado de un ejercicio de contrastación de ambas; en la tercera sección se retoman estudios de caso (de entre los que se destacan a las Universidades Politécnicas y Tecnológicas, además de la UNAM y el IPN) para analizar sus dinámicas particulares y ver cómo se desenvuelven y responden en medio del contexto expuesto y desarrollado en la sección anterior; para finalizar con un apartado de conclusiones generales.

1. Capítulo 1. Marco Teórico.

1.1. Breve descripción teórica de la postura neoliberal. Aportaciones de von Mises, Hayek y Friedman.

La postura neoliberal es constantemente criticada y sometida a debate y revisión por los efectos que su ejecución ha tenido en nuestras sociedades; tanto por presidentes de países latinoamericanos que se entienden a sí mismos como militantes de izquierda, como por académicos e intelectuales en diversas universidades, destacando el caso de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional. Si bien la intención aquí no es defender esta política económica, es necesario señalar que el análisis y la crítica a lo neoliberal que se abordará en esta investigación será a partir de sus postulados teóricos y científicos, para que, en función de esto, se pueda realizar una crítica más amplia y profunda de la aplicación de lo neoliberal como política económica. Es decir, se recogerán los principales aportes teóricos que son atribuibles al neoliberalismo y así poder delimitar qué es exactamente lo que se va a criticar.

Entre el 26 y el 30 de agosto de 1938, convocados por Louis Rougier, se reunieron en París 84 personas, de entre las que destacaban Jacques Rueff, Ernest Mercier, Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow, Hayek, von Mises y Walter Lippman. Esto con motivo de la publicación de la versión francesa del libro de Walter Lippman, *The Good Society*. En esta reunión, conocida posteriormente como Coloquio Lippman, se buscó establecer una nueva agenda para el liberalismo. Se trataba de la defensa del mercado, del mecanismo de precios como única forma eficiente de organizar la economía, y la única

compatible con la libertad individual. Tras la Revolución Rusa de 1917, el mecanismo de libertad económica (*laissez faire*) que imperó principalmente en Europa durante el siglo XIX se enfrentó a un modelo interventor y planificador que cuestionaba al sistema de precios y buscaba la abolición de la propiedad privada de los medios de producción. Fueron muchas las obras desde las que se señalaba y se trataba de luchar ante el modelo ruso, de entre la que destaca *Socialismo* de von Mises publicada en 1922; obra en la que de forma tajante se abordaba la cuestión del intervencionismo ruso y su carencia de eficiencia al no seguir los mecanismos de ajuste (sistema de precios producto de la libre competencia) que sí tenía el capitalismo. Posteriormente, con la crisis de 1929 y el impulso vía gasto público que implementó Roosevelt para rescatar a la economía estadounidense, la corriente de pensamiento keynesiana y su política económica tomaron mayúscula preponderancia en muchos países de todo el mundo. Frente a esto, tanto el socialismo como el keynesianismo, considerados como nocivos y peligrosos por el grado de participación gubernamental que implicaban, a ojos de los autores liberales se debía enfrentar a estas grandes figuras estatales no garantes de la libertad individual y de mercado.

Igualmente, en el Coloquio Lippman se discutió el nombre que podría adoptar su movimiento. Boudin propuso “individualismo”, Rougier proponía “liberalismo positivo”, pero fue Alexander Rüstow quien propuso “neoliberalismo” (Escalante, 2016). El motivo era simple, era un liberalismo, pero no exactamente igual al liberalismo clásico. En el liberalismo clásico se priorizaba a la libertad política por encima de la libertad económica; mientras que para los neoliberales es al revés, la libertad económica está por encima de la libertad política. Es decir, el mercado es el único garante de libertad y bienestar.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, continuaron los trabajos de los autores neoliberales, que aunque mucho de este se quedaba en la academia y en la élite intelectual, con el paso de los años fueron tomando relevancia en las altas esferas políticas; preponderantemente después de que esta organización de autores tomara forma con la fundación de la Sociedad Mont Pélerin en 1947, de la cual formó parte Milton Friedman y que utilizó como plataforma para posicionar mediáticamente el pensamiento neoliberal frente a la opinión pública.

Hayek siempre fue un teórico, un científico; nunca le interesó meterse de lleno en la dinámica política muy a pesar de la popularidad que obras como *Camino de Servidumbre* le habían dado. Su mérito se sustenta mucho en el trabajo que hizo al interior de la Sociedad, no solamente liderándola, sino obteniendo financiamiento de grandes organizaciones a las que les interesaba que las ideas neoliberales fuesen implementadas, sustituyendo así a la política keynesiana.

Para la década de los 70s Friedman ya era miembro de la Mont Pélerin, sin embargo, a diferencia de la mayoría de los miembros, él era un personaje mediático; un hombre que no solamente se limitaba a escribir para la academia y esperando que sus ideas fuesen leídas por los tomadores de decisión, sino

que escribía libros que podía entender la opinión pública. Participaba en entrevistas cada vez que podía y ahondaba en la crítica al intervencionismo y en las ventajas del libre mercado; en el individualismo, en el egoísmo en búsqueda de la obtención de la ganancia; en el desastre que implicaría una economía intervenida. Muchos de los postulados que emanaban de la Mont Pèlerin fueron llevados al terreno de lo público por Friedman. El año de 1975 fue el momento clave.

Desde la década de los 50s, organizaciones estadounidenses habían establecido convenios de intercambio escolar entre la élite académica de Estados Unidos y universidades de otras partes del mundo. En 1973 se realizó un golpe de Estado en Chile, con el cual se derrocó a Salvador Allende y colocó una dictadura militar liderada por Augusto Pinochet en el gobierno; y contrario a los gobiernos intervencionistas, Pinochet no veía con malos ojos los postulados de la teoría neoliberal (Escalante, 2016). Esto fue algo que los “libertarios” no desaprovecharon.

En 1975, a través de los convenios de intercambio escolar antes mencionados, estudiantes chilenos ya se encontraban en Estados Unidos para recibir clases en la Universidad de Chicago por el mismo Friedman. Estudiantes que regresaron a Chile para formar parte del equipo que implementaría la nueva política económica, conocidos también como los Chicago Boys.

Para esos años Friedman ya se había reunido con Pinochet. Nunca perdieron contacto y fue su asesor económico durante mucho tiempo, se encargó a Friedman la realización de una serie de recomendaciones que en el contexto de dictadura podrían ser perfectamente implementadas, es decir, aquí se gestaron algunas de las principales características de la política económica neoliberal: recorte del gasto público, liberalización comercial y desregulación del sector financiero. Chile se había convertido en el laboratorio neoliberal.

La implementación de las políticas de desregulación, liberalización, y el abandono paulatino de un Estado benefactor también tuvo un proceso un particular en los Estados Unidos. La década de 1970 fue un largo periodo de transición. En 1973 ocurrió una crisis petrolera como resultado del embargo petrolero por parte de países árabes y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para no exportar más petróleo a países que habían apoyado a Israel durante la llamada “Guerra de Yom Kipur”². Esto hizo que el precio del petróleo se duplicara, lo que trajo consigo un aumento drástico de la inflación, y dado el embargo y el aumento de precios, la demanda disminuyó y en consecuencia creció el desempleo. En Estados Unidos aconteció un fenómeno que existió en países como México; la expansión económica, aparentemente, tuvo un límite. Aunado al desempleo generado por la crisis petrolera, llegó un punto en el cual la ciudadanía promedio ya no podía escalar a escaños más altos.

² La guerra de Yom Kipur fue un conflicto bélico detonado por una coalición de países árabes liderados por Siria y Egipto contra Israel en octubre de 1973, con motivo de la recuperación de los territorios tomados por Israel desde junio de 1967.

Durante décadas las familias vieron un aumento en sus ingresos, el desempleo se mantenía estable y las oportunidades de crecimiento eran varias. Sin embargo, hubo familias cuya dinámica de crecimiento se estancó. La familia promedio había tenido acceso a ciertos servicios, a cierta estabilidad, pero pocos eran los que podían aspirar a más. A este fenómeno se le suma la crisis de 1973, y todo esto se vuelve el panorama propicio en el cual Friedman comienza a hacer mediática la idea del individuo, de cómo aquella economía intervenida no permitía a las familias crecer más, argumentaron que sólo a través del egoísmo individual se podían obtener beneficios colectivos. Esta crítica del *statu quo* hizo eco en las esferas de la política. Fue entonces que Ronald Reagan consideró a Friedman para que lo acompañara durante su campaña y continuara asesorándolo en cuanto ganara la presidencia. El caso de Friedman es esencial, ya que fungió como asesor económico de Margaret Thatcher y de Ronald Reagan.

Desde entonces la política neoliberal se fue convirtiendo en dominante en gran parte del mundo. Más que por una cuestión ideológica, fue a través de la coerción. Ejerciendo una fuerte presión sobre los países endeudados mediante la subida de las tasas de interés que volvieron, en muchos casos (como el mexicano), insostenible el pago de la deuda. En la renegociación y refinanciamiento de las deudas el Fondo Monetario Internacional (FMI) impuso ciertas condiciones en las cartas de intención para otorgar nuevos flujos de liquidez, impulsando lo que posteriormente sería conocido como el Consenso de Washington. Entre dichas condiciones destacan: la apertura comercial, el control de la inflación, equilibrio fiscal y comercial (reducción del déficit fiscal, así como en la balanza comercial y de pagos), privatización de empresas públicas, liberalización de la Inversión Extranjera Directa (IED), tipo de cambio competitivo, desregulación financiera y garantía de los derechos de propiedad. Esto orilló a los países a abrir sus fronteras económicas a cambio de nuevos flujos de efectivo a través del Fondo Monetario Internacional y a modificar los términos del contrato de la deuda para que esta pudiese ser cubierta en nuevos plazos. Por supuesto, una manera en la que los países podían aminorar la carga de la deuda era a través de la venta de sus empresas, sobre todo las empresas productoras, las cuales en muchos casos fueron incluso hasta rematadas.

Para México la dinámica fue prácticamente la misma. Luego de la subida de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal estadounidense, la economía mexicana no pudo hacer frente a sus responsabilidades de pago, por lo que tuvo que recurrir al Fondo Monetario para renegociar la deuda a tasas más accesibles y con una prolongación del plazo. Para llegar a un acuerdo, México tuvo que alinearse a las indicaciones de dicho organismo internacional, con el argumento de que el país debía subsanar sus finanzas públicas y trabajar con disciplina fiscal para aminorar los efectos de la crisis y mandar mensajes positivos a los mercados para que las inversiones privadas llegaran a territorio nacional. La liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera,

además de las privatizaciones y una gran reforma fiscal orientada a reducir las tasas marginales de impuestos a los altos ingresos (Calva, 2019) fueron algunas de las políticas económicas impulsadas por el gobierno mexicano tras la crisis de 1982 y tras la renegociación de la deuda con los organismos internacionales.

Según Cambior (2010), en *Capitalismo y libertad*, Friedman defiende el hecho de que la libertad sólo puede ser alcanzada en el capitalismo. Una asociación positiva entre mercado y libertad. Para Friedman, el capitalismo competitivo produce directamente libertad económica, además de también producir libertad política porque separa el poder económico del poder político; siendo así que la libertad económica es un fin en sí misma. Esto conduce a asociar a la libertad como exclusiva del capitalismo competitivo. Friedman plantea que en el mercado se permite la existencia de la diversidad. En términos políticos el mercado da pie a un sistema de representación proporcional. Para muestra, plantea un ejemplo: Todo hombre puede votar por el color de corbata que le guste y obtenerla; por lo que no tiene que ver qué color le gusta a la mayoría y someterse a ella, si es que él se encuentra dentro de la minoría. Ahí radica el precepto de libertad (Kornbluth Cambior, 2010, págs. 67-68). Por su parte, Cambior plantea que si los sujetos son libres en el mercado, la libertad está sujeta al poder adquisitivo. Por tanto, es posible aseverar que dentro de la perspectiva de Friedman los derechos de propiedad (propiedad privada) resultan de suma importancia cuando de libertad se habla.

Sobre la línea de los argumentos de Friedman y el pensamiento neoliberal, se construye el Consenso de Washington, en el cual se encuentran de manera explícita ciertos lineamientos del pensamiento “libremercadista”. A través de la reducción del gasto público y de una creciente recaudación fiscal se buscaba fomentar la política de competitividad en pos de aumentar las facilidades de las empresas para invertir. En esta dinámica de mercado, se liberalizaron las importaciones manteniendo o disminuyendo los aranceles. Por tanto, en aras de la libertad en el mercado y de que este tipo de políticas pudiesen cumplirse, se potenció la inversión extranjera directa, se llevó a cabo un proceso de privatizaciones (ya que desde la perspectiva de autores como Friedman, Hayek y von Mises, el Estado/gobierno es perjudicial si se mantiene como ente activo en las actividades económicas) y se implementaron una serie de políticas de desregulaciones (Kornbluth Cambior, 2010, págs. 69-70).

Es posible observar que para que el mercado pase a tomar el lugar del Estado como el ente más importante de la economía para administrar de manera eficiente los recursos y así lograr la tan ansiada libertad de la que habla Friedman, resulta necesaria esta dinámica reformadora que da pie a una serie de nuevas políticas económicas que priorizan al mercado y lo posicionan como el nuevo ente hegemónico. Esta serie de políticas económicas son las que dan forma al neoliberalismo.

Por su parte, von Mises y Hayek publicaron *Burocracia y Camino de la servidumbre* respectivamente, ambas en 1944. Mises plantea que el Estado de Bienestar implica una ilegítima extensión del aparato

burocrático del Estado, la que traería en consecuencia una burocratización de la economía y de la vida social. Los burócratas planificaban una economía mediante la creación de empresas públicas y la regulación de empresas privadas. Con esto, Mises consideraba que este sistema limitaría la libertad individual y obstaculizaría el crecimiento económico³. Hayek plantea un concepto propio de socialismo en el que incluye cualquier forma de intervencionismo estatal que pretenda regular los mercados o disminuir las consecuencias negativas generadas por la autonomía de los mercados (Vergara Estévez, 2003). Estas ideas quedaron rebasadas por el triunfo político de la doctrina keynesiana, quedando relegadas por mucho tiempo a la academia, de entre la que destaca la universidad de Chicago. No fue sino hasta que, en el marco de las crisis de las economías planificadas, Friedman retomó estos postulados como parte de sus propuestas de política económica que realizó en los gobiernos de Estados Unidos y de la Gran Bretaña.

En síntesis, se entiende que la postura neoliberal plantea reducir la participación del gobierno en las actividades económicas, relegando sus funciones a cuestiones meramente administrativas, en el estado de derecho, y en la reorganización institucional para que dichas actividades económicas recaigan fundamentalmente en la dinámica del mercado. Esto implica una serie de políticas económicas que le irán quitando ciertas facultades al Estado y que establecerán nuevos objetivos en términos de política macroeconómica: política fiscal procíclica y con austeridad, política monetaria autónoma, promoción de una política de flexibilidad en el mercado laboral, política monetaria anclada a la inflación, etcétera. Estas políticas descentralizadoras en términos estatistas llevaron a México a un proceso de industrialización trunca, haciendo que los procesos industriales de mayor productividad y competitividad sean preponderantemente las manufacturas de ensamblaje, haciendo que el sector servicios tomara posición como el sector de mayor injerencia en la actividad económica nacional; además, el sector agrícola también sufrió estragos en el contexto de la reforma neoliberal, pasando de un crecimiento promedio anual de 0.8% de 1966 a 1976, con un ligero repunte de 5.9% anual entre 1977 y 1988, a mantener una tasa anual de crecimiento de 0.7% en el periodo comprendido de 1981 a 1987 (Ortega Hernández et al., 2010). En términos educativos, se entiende que la educación orientada por el pensamiento neoliberal es aquella que forja el tipo de mano de obra que sirve a estas dinámicas de libre mercado y del tipo de producción (manufacturas) y sector económico preponderante (servicios)

³ Es posible encontrar una crítica muy concreta hacia el fenómeno del intervencionismo estatal en las transcripciones de la tercera conferencia (de una serie de seis) que von Mises impartió en Buenos Aires en 1959. En esta, Mises señala que el intervencionismo estatal significa que el gobierno no restringe su actividad a la preservación del orden y la impartición de justicia, sino que desea interferir en los fenómenos del mercado. Mises consideraba que un gobierno intervencionista siempre falla en proteger el correcto funcionamiento de la economía de mercado, además de que interfiere en el establecimiento de salarios, tasas de interés y control de precios. El gobierno interfiere para forzar a los empresarios a seguir sus intereses (los del gobierno) y no los de los consumidores. Así, todas las medidas de intervencionismo que toma el gobierno restringen la supremacía de los consumidores. El gobierno desea arrogarse el poder, que en una economía de libre mercado le corresponde a los consumidores.

que existen en nuestro país. Además, la educación neoliberal no solamente sirve para forjar este tipo de mano de obra, sino que también obedece a un tipo de pedagogía que forja en términos ideológicos ad hoc de la postura neoliberal: individualismo, fomento de la competitividad como una suerte de darwinismo social, etcétera.

Dado que la doctrina de libre mercado requiere de una serie de reformas políticas para que su implementación sea posible, una de estas políticas a reformar es la educativa. Por tanto, esta sección ayudará a delimitar qué tipo de reformas y nuevas adhesiones a la política educativa son consideradas como neoliberales.

1.1.1. La educación desde la postura neoliberal.

Muy a pesar de que las aportaciones neoliberales se sustentan principalmente en la importancia de la libertad del mercado y en la no intervención gubernamental, existen planteamientos muy importantes con respecto a cómo estos autores entienden a la educación y cómo esta debería de ser entendida. Ideas que a lo largo del periodo de estudio de la presente investigación han permeado en el terreno de la política pública.

El liberalismo centra sus principales valores en los derechos de propiedad individual y en la defensa de los mercados libres y contratos voluntarios. Su ética puede resumirse en la propiedad de uno mismo y en la prohibición de cualquier forma de coacción o fraude contra las personas y sus propiedades ya que para el liberalismo dichos objetivos son incompatibles con la injerencia del Estado. En el tema de la educación, se puede decir que uno de los ámbitos en donde se expresa de una forma más clara la libertad individual es en su libertad de pensamiento. Libertad de pensamiento que tiene su principal origen en la libertad educativa. Para estos autores, difícilmente es posible imaginar una persona de libre pensamiento desarrollada en un entorno de educación no libre (Nogales Lozano, 2016).

¿Es posible una educación libre con Estado? Para los neoliberales puros su respuesta es claramente negativa: no es posible una educación libre con la intervención del Estado. No solamente es cuestión de tener una educación libre, también sostienen que tampoco sería posible una educación de calidad. En donde no existe un mercado privado de propuestas formativas en libre competencia de modelos, contenidos y precios, no puede desarrollarse una educación de calidad. Y a menos que crezcan y vivan en ese contexto, las personas nunca podrán desarrollar su libre pensamiento individual (Nogales Lozano, 2016).

Cuando se analizan las propuestas neoliberales en materia educativa se debe tomar en cuenta que dichas propuestas están estrechamente relacionadas con los principios de “despolitización”, desregulación y privatización de los servicios públicos y, por lo tanto, del servicio público de educación. Frente a los desarrollos educativos del Estado de bienestar y las tendencias a fortalecer a la educación

pública como un instrumento que favorece la igualdad de oportunidades y la calidad de la enseñanza, el neoliberalismo persigue una especie de “contrarreforma educativa” para el sometimiento de la educación a los criterios de la economía de mercado. Bajo esta perspectiva, la educación no sólo queda sometida a criterios de competitividad, eficacia y eficiencia; sino que también se convierte en una actividad guiada por fines económicos y productivos. Con esto la educación pasa de ser una actividad con fines de expansión de las capacidades humanas, sociales y culturales a una actividad económica marcada por el lucro individual y empresarial (Díaz Torres, 2012).

En el capítulo 24 de *Los fundamentos de la libertad* (1960), Hayek plantea que recibir conocimientos básicos deberá de ser un derecho de la infancia. El dominio de ciertas técnicas como la lectura, y la oportunidad de formarse con algunos valores básicos para la convivencia son parte del espectro de este derecho. Hayek pensaba que todos estos aspectos se adquieren mejor a través de la dinámica de la libre competencia y que los conocimientos y las habilidades son un bien supremo por el que cualquiera estaría dispuesto a pagar un precio, pero argumenta también que existe una necesidad no sólo por facilitar, sino también por imponer el acceso al sistema educativo ya que los que no lo tienen son incapaces de percatarse de su indudable utilidad; además, dichos conocimientos y habilidades básicos los considera necesarios para la emancipación de la servidumbre y porque la ignorancia es frecuentemente el principal obstáculo para canalizar el esfuerzo de cada individuo hacia una maximización de beneficios individuales. Hayek acepta el hecho de que exista una instrucción pública con carácter obligatorio financiada parcialmente por el Estado. Sin embargo, cuestiona el que sea el mismo Estado aquel que la organice y administre, ya que nadie debería imponer valores y creencias a los ciudadanos, poniendo en riesgo las libertades individuales. Son los individuos los que deben escoger la escuela que más les interese. Para facilitar la libre elección de escuelas se puede considerar también la propuesta de Friedman, mediante la cual se financia la demanda y no la oferta a través de la entrega de bonos a los padres de familia; estos son vales o cheques escolares (o *vouchers*) que sirven para pagar la educación de la escuela elegida. La idea principal radicaba en que, en lugar de que el usuario accediera a al servicio público de la educación, cuyos contenidos estaban plenamente establecidos por el Estado, las familias tendrían la posibilidad de canjear esos recursos públicos que el gobierno sólo administraba a cambio de un servicio escolar totalmente privado. Y referente a las escuelas públicas todavía existentes, estas entrarían también en dicha dinámica de mercado a través de los bonos y el Estado dejaría de mantenerlas directamente (Miñana & Rodríguez, 2003).

Gran parte de la crítica neoliberal está sustentada en que en años recientes la educación pública en Europa (y básicamente en todo occidente) demuestra una clara tendencia a un estatismo centralizador de la educación, y ello ha sido así, según los autores neoliberales, indistintamente de sus gobiernos conservadores o socialdemócratas. Los programas, contenidos y modelos educativos estaban (y

siguen estando) centralizados y estandarizados, con nula capacidad de decisión de las familias sobre la formación de sus hijos, con una constante desmotivación del alumnado y una disminución de la calidad de la enseñanza (Nogales Lozano, 2016).

Partiendo de la crítica neoliberal al estatismo centralizador, se deriva la propuesta no solamente por la búsqueda de descentralizar la educación (lo que llevará a sostener la necesidad de ceder facultades en materia educativa a las comunidades locales, a los centros educativos y a las familias), sino también por la idea de que el papel del Estado dentro del sistema educativo tendría que reducirse de forma significativa y limitarse a financiarlo; esto es, no a garantizar una oferta pública educativa en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos sino más bien a comprar servicios educativos ofertados por la empresa privada. La postura neoliberal suele reconocer también que el Estado debe desempeñar otras funciones como garantizar un currículum mínimo y homogéneo para cada nivel o garantizar unas mínimas condiciones de la infraestructura educativa. Esto se puede deducir de la tesis de Hayek de que todas aquellas funciones estatales que van más allá de las tareas “protectoras” (orden social, seguridad, libertad y propiedad individual, cumplimiento de los contratos) deben ser cubiertas por el Estado sólo en caso de que a la oferta privada no le interese (o no pueda) llevarlas a cabo y sean consideradas como necesarias para el buen funcionamiento y progreso de la economía de mercado. En este sentido, por lo que a la educación se refiere, el mismo Hayek sostiene que ni la enseñanza debería de ser financiada sólo con cargo al erario, ni el presupuesto del Estado tendría que ser la única fuente para su sostén. Entonces, la descentralización de la educación y la potenciación de la educación privada se convierten en las armas para debilitar por todos los medios posibles al Estado, para que sea el mercado el principal mecanismo de regulación social (Díaz Torres, 2012).

Para los neoliberales la competitividad y el libre mercado generarán un sistema de oferta (por parte de las escuelas) y de demanda (por parte de los padres y alumnos) que reducirá los costos del servicio educativo. Además, mejorará la calidad de la enseñanza como consecuencia de esa misma competencia entre unas y otras escuelas. Finalmente, garantizará a los padres una mayor libertad de elegir y dará un mayor poder a estos, puesto que la amenaza de que las familias saquen a sus hijos de la escuela motivará al profesorado y a los directivos a mejorar la calidad de los centros educativos. La propuesta educativa neoliberal se articula con una estrategia de modificar aquellas reformas educativas gestadas desde el Estado de bienestar. De ahí que también puedan ser concebidas como una “contrarreforma educativa” sustentada en los principios de descentralización, privatización, desregulación y mercantilización de la educación. En este sentido, los padres y alumnos se vuelven clientes que demandan un servicio que ofrecen las escuelas constituidas como empresas educativas (Díaz Torres, 2012).

Sobre esta misma lógica, a juicio de Friedman, al momento en el que escribió *Capitalismo y Libertad* (1962), *Libertad de elegir* (1979) y *La tiranía del statu quo* (1980), la educación estaba atravesando un momento crítico debido a que todos los indicadores dejaban ver que el aumento del gasto público no había traído como resultado una mejora del nivel educativo. Consideraba además que los estudios realizados en los Estados Unidos sobre la educación no hicieron más que detectar el problema, pero nunca supieron abordar las causas del mismo ni encontraron una solución. Consideraba que las recomendaciones que introducen estos estudios no cuestionan el modelo educativo en su conjunto, por lo que se limitan a considerar la organización de aquel momento como algo dado y que ni siquiera plantean la posibilidad de cambiar el statu quo. Es por esto que los males que Friedman ve en la educación son la centralización, la burocratización y el modelo del financiamiento de la escuela (Díaz Torres, 2012).

Tras la Gran Depresión el Estado tuvo que intervenir para afrontar la dura situación económica que se atravesaba y es entonces cuando la ciudadanía comenzó a tomar conciencia de que el Estado era necesario para financiar cuestiones relevantes como la educación. El Estado fue ganando terreno en el sistema educativo y empezó no sólo a financiar la educación pública, también empezó a ejercer un mayor control homogeneizando los contenidos y conocimientos del alumnado. Con esto, el modelo educativo descentralizado había desaparecido. En este contexto no es posible que una escuela pueda tener algún poder cuando el Estado es el que define el currículum, establece los objetivos y selecciona los criterios de calidad. Para Friedman, el gran problema reside en que la intervención estatal en el currículum conduce a descuidar la impartición de materias que él consideraba fundamentales como comprensión lectora y matemáticas, en favor de otras relacionadas con la conciencia y la responsabilidad social. Al igual que Hayek, Friedman sostiene que deben ser los padres o el alumnado (en el caso de la educación universitaria) quienes deben tener el poder y la libertad de elegir las escuelas a las que quieran llevar a sus hijos o a las que quieran ingresar de acuerdo con sus intereses. Es de ahí que Friedman sostiene que es necesario reducir el papel de la administración federal en la enseñanza y limitar su tarea a asegurarse de que las escuelas mantengan un nivel determinado de calidad. Entonces, para Friedman el crecimiento de las partidas presupuestales destinadas a educación significan una traba para el desarrollo del capitalismo competitivo, además de representar un atentado contra la libertad de empresa (Díaz Torres, 2012).

También Friedman señala una distinción entre la formación ciudadana (*education*) y la formación profesional (*schooling*). La primera corresponde al conjunto de conocimientos y valores mínimos compartidos para la estabilidad de una sociedad democrática, la segunda es una forma de inversión en capital humano cuya finalidad es incrementar la rentabilidad del que recibe el servicio educacional; rentabilidad que se materializa en las expectativas de mayores ingresos por parte de quien ha invertido

en su formación profesional. Entonces, la dimensión ciudadana de la educación (*education*) comporta beneficios públicos, mientras que la formación profesional (*schooling*) comporta rendimientos privados. Para Friedman, el mercado es la instancia democrática por excelencia, de lo que se desprende la identificación de sociedad de libre mercado con sociedad democrática, además de desprenderse los conocimientos y valores requeridos para la estabilidad social que permitan a las personas desempeñarse como emprendedores competitivos, o incluso como individuos maximizadores. Por otro lado, Hayek comparte con Friedman la idea de que la estabilidad de una sociedad democrática requiere de un acervo de valores y conocimientos común a sus integrantes; y con la idea de que la adquisición del mismo debe ser costeadado de forma particular, con la excepción de aquellos que carecen de los medios económicos para poder hacerlo, en cuyo caso su transmisión debe ser asegurada por el Estado (Friz Echeverría, 2017).

A pesar de la existencia de ciertas coincidencias de pensamiento, Hayek encuentra algunos “males menores” en la descentralización y en la propuesta de los bonos de Friedman. El hecho de que algunas escuelas rurales muy aisladas no pudieran competir en igualdad de condiciones podrían ser salvadas al ser asumidas directa y excepcionalmente por el Estado. También, podría existir el riesgo de que algunas escuelas promovieran actitudes socialmente indeseables (como racismo, etcétera), aunque Hayek aclara que este sería un mal menor que afectaría únicamente a algunos alumnos y no a todos como sucedería en el caso de que se promoviera una idea equivocada a partir del poder central del Estado, como en los países fascistas. Por otro lado, el mismo mercado dejaría afuera a estas escuelas una vez identificadas, y los padres preferirían a aquellas instituciones que promovieran valores democráticos o socialmente más aceptados en una dinámica de libre oferta y demanda (Miñana & Rodríguez, 2003).

Todas estas visiones economicistas de la educación tienen su anclaje en paradigmas tecnológicos y eficientistas, y se relacionan con el desarrollo y expansión de los sistemas educativos en las sociedades industriales. En la misma época en la que Hayek escribe *Los fundamentos de la libertad*, se desarrolla el pensamiento económico de la teoría del capital humano, teoría que jugó (y sigue jugando) un papel fundamental para fortalecer una visión economicista y utilitarista de la educación, argumentando vínculos directos entre el sistema educativo y el sistema económico en términos de productividad. Si bien muchos economistas ya habían señalado las ventajas de que existiesen individuos con conocimientos útiles, es Gary Becker uno de los más importantes, porque es de los primeros en aportar estudios empíricos sobre el análisis de las tasas de retorno con los que se pretendía mostrar cómo la educación formal en los individuos es una inversión de la que estos y la misma sociedad recogen beneficios cuantificables (Miñana & Rodríguez, 2003).

En la naturalización del modelo económico basado en el individuo maximizador y la extensión del mismo como forma básica de la conducta humana, cobra especial importancia la publicación de *Capital humano* (1964) de Gary Becker. En este libro se encuentra un análisis económico de la educación que cuestiona dos cosas: 1) qué significa la educación para la economía en su conjunto, qué consecuencias tiene; 2) y qué significa para las personas, por qué y para qué se educa y con qué resultados. Becker encuentra correlaciones positivas entre educación e ingresos; aunque sus explicaciones históricas sobre el efecto general de la educación son algo endeble. Por ejemplo, dice que los países que han conseguido un aumento sostenido del ingreso en el último siglo se lo deben a que han invertido en educación. Y según Escalante (2016), no es que la educación no importe, sino que es sólo un factor que forma parte de una configuración más compleja. O sea, el problema es que la explicación de Becker omite cuestiones como el colonialismo, la estructura del comercio internacional, las relaciones de clase, y factores estructurales que podrían explicar las diferencias de ingreso en cada país.

Al igual que para una empresa, según Becker, la educación cuesta dinero y tiempo, aparte del costo de oportunidad que implica dejar de trabajar para percibir ingresos mientras se decide estudiar. Pero vale la pena ejercer este costo de oportunidad porque la educación es un gasto de inversión en capital, al igual que en una empresa. Un individuo racional y con información completa invertirá en algo sólo si la ganancia esperada es mayor que la inversión. Lo mismo aplica para la educación, que sólo tendría sentido mientras se estime que será rentable (Escalante, 2016).

Capital humano puede llegar a presentar hipótesis que parecen racionalizaciones bastante sesgadas, a partir de ideas preconcebidas. Brinda una manera muy particular de mirar a los individuos, como empresarios de sí mismos que toman decisiones de inversión, es decir, una forma de ver el mundo que cambia absolutamente la estructura social. Esta obra construye un mecanismo de legitimación de la desigualdad que será muy eficaz desde su publicación hasta la implementación de las políticas educativas más recientes. Implica todo un proyecto educativo, una manera de entender el propósito de la educación y una manera de evaluarla, sin respaldo pedagógico, psicológico ni sociológico. No hay otra cosa más que el cálculo hipotético de la rentabilidad (Escalante, 2016).

En la actualidad los sistemas educativos están influenciados por las políticas de mercado y la presión que los grupos empresariales ejercen sobre los gobiernos. Si todo se rige por la economía de mercado, la educación también está siendo sometida a los objetivos y necesidades del mismo. La estructura del sistema educativo está impregnada de conceptos economicistas que ejemplifican la concepción de la educación como mercado. Conceptos tales como eficiencia, calidad, competitividad, productividad, etcétera, se han convertido en los indicadores de la tarea de educar, y en los fines educativos a perseguir. El abandono del ideal de la formación integral del ser humano y del ciudadano se ha hecho presente en los sistemas educativos y ha provocado una lucha y una competencia por la excelencia, la

creciente y temprana especialización de la fuerza de trabajo, el individualismo y la desaparición de la cooperación (Díaz Torres, 2012).

Posteriormente, han ido apareciendo otros autores cuyas conjeturas siguen la misma lógica. Lieberman, por ejemplo, en *Public education. An autopsy* (1993), defiende las reformas que se venían implementando desde la década de los ochenta con Thatcher y Reagan con el argumento de que si la educación no funcionaba como debiera a pesar de las medidas adoptadas y si las reformas estaban produciendo efectos indeseados, era porque no se había implementado con la radicalidad necesaria, o sea, no se había instaurado un verdadero mercado educativo sin barreras ni restricciones (Miñana & Rodríguez, 2003).

Entonces, en la interpretación neoliberal la educación es pensada como una instancia de formación de individuos competitivos que mediante sus interacciones de índole privada pueden conformar una sociedad de libres competidores. Bajo el supuesto de que el mercado es la instancia democrática por excelencia, los valores y conocimientos que aseguran la estabilidad social coinciden con aquellos que permiten al individuo competir exitosamente en el mercado. En palabras de Friz Echeverría (2017), esta perspectiva neoliberal lleva a un lugar precario a aquellos saberes no asociados a la producción y la competitividad, como las artes y las ciencias sociales. Esto podría llevar a diversos escenarios; uno de ellos es que las disciplinas humanísticas tiendan a desaparecer, total o parcialmente, del currículo. Esto se ejemplifica con diversas tentativas de los gobiernos (como el caso del Ministerio de Educación chileno) por sacar de la enseñanza escolar a las asignaturas de historia y filosofía. El autor señala también que otro escenario existente en este contexto es que se ha transformado a las disciplinas humanísticas en adornos, prescindibles por definición, de una supuesta formación integral. En este sentido, la enseñanza y el aprendizaje del área de sociales tendrían por finalidad asegurar en el alumnado un nivel cultural mínimo: un acervo de datos y conocimientos interesantes pero ajenos al mundo del estudiante. Saberes estériles en lo que respecta a la conformación de la capacidad de cuestionar los sentidos comunes impuestos, como lo es el individualismo y sus efectos políticos y sociales.

La educación desde lo neoliberal, es decir, el capital humano, parte de un mayor empuje del sentido de la competitividad, y de la ilusión de una movilidad social basada en el mérito. La educación se convierte en la clave del nuevo orden social porque es el recurso fundamental para justificar la desigualdad como resultado de los merecimientos individuales (Escalante, 2016). La reforma educativa genera importantes cambios no solamente jurídicos, sino también ideológicos.

Según Díaz Torres (2012), en lo referente a la educación superior, las políticas neoliberales han logrado la aceptación de una concepción de universidad pública en la que se ha enfatizado la importancia de la educación superior como una herramienta para el desarrollo económico nacional. La escuela se

encuentra aún en transformación, de pasar del concepto clásico de universidad al modelo norteamericano en que las escuelas tienden a convertirse en empresas administradas de forma gerencial, con una preocupación por la eficacia, en la perspectiva de una adaptación continua de la demanda económica y social, con la impartición del tipo de conocimientos que demande el mercado. Para 2012, en Estados Unidos el financiamiento privado de la universidad representaba un 53% del total invertido en ella; pero en Europa no llegaba ni al 25% en países como España o Alemania, donde el financiamiento de la universidad pública seguía siendo por parte del Estado (Díaz Torres, 2012). Para el autor, el panorama educativo en tiempos de neoliberalismo conforma una situación en la que los procesos de descentralización administrativa y organizativa y los procesos de privatización se encuentran presentes, en mayor o menor medida, en muchos países. Virar hacia una educación de mercado donde la competencia, la eficacia y la excelencia se convierten en objetivos rectores parece ofrecer una educación donde el proceso formativo obedece más a las reivindicaciones del mercado que a la transmisión del conocimiento y el desarrollo integral de las personas.

1.2. La educación como un factor determinante para la productividad desde la teoría del crecimiento endógeno. Ensayos de Lucas.

Las teorías del crecimiento endógeno plantean funciones de producción agregada en las que el crecimiento económico está determinado por las variables clásicas capital (K), trabajo (L) y tecnología (A). Sin embargo, estos postulados teóricos incorporan una nueva variable determinante para el crecimiento a la cual llamaron capital humano (H).

Partimos del hecho de que existe una razón capital-producto (K/Y) que tiene una relación inversa con la tasa de crecimiento:

$$g = \frac{s}{v} \quad (1)$$

Donde s es la propensión al ahorro y v es la relación capital-producto (K/Y) (Harrod, 1939). Entonces, si el denominador (v) es K/Y , a mayor acervo de capital el cociente que arrojará el resultado de la tasa de crecimiento (g) será más pequeño. Es decir, a menor nivel de ingreso obtenido por cada unidad de capital, resultará una relación capital-producto más alta, lo que traerá en consecuencia un nivel más bajo en la tasa de crecimiento.

Por su parte, encontramos que la razón capital-trabajo está determinada de la siguiente forma:

$$\frac{K}{Y} = \left(\frac{K}{L}\right) \left(\frac{L}{Y}\right) \quad (2)$$

En la ecuación anterior encontramos que la razón capital-producto está determinada por las razones capital-trabajo y trabajo-producto. O sea, por la cantidad de trabajo utilizada por unidad de capital y por

la cantidad de producto resultante por cada unidad de trabajo utilizada. Si un factor incrementa la productividad del trabajo (es decir, la relación L/Y disminuye), manteniendo constante K/L , la relación K/Y disminuirá, lo que hará que la tasa de crecimiento (g) aumente.

Dicho factor puede ser “learning by doing” (Arrow, 1962), progreso técnico incorporado (Kaldor, 1957), externalidades del comercio internacional (Grossman y Helpman, 1990), educación (Lucas, 1988) e inversión extranjera directa (de Mello, 1996). Por lo tanto, al considerar que el factor que incrementa la productividad del trabajo (teniendo efectos directos en la tasa de crecimiento) es la educación, se consideran los trabajos de Lucas como la base teórica de la que se parte para explicar por qué la educación es un eje fundamental para conseguir el crecimiento económico.

Lucas retoma el trabajo de Uzawa (1965) y plantea que la productividad está determinada por la acumulación de capital humano. Lucas busca determinar los componentes que explican la creación de capital humano, entendiendo a este último como la parte viva (los trabajadores y sus conocimientos) del proceso productivo y que funciona como un factor determinante del producto nacional. Entonces, el modelo de Lucas (1988) encuentra que el crecimiento está relacionado con dos factores: la calidad de la educación y el porcentaje de tiempo que las personas dedican al estudio (Rodríguez Arana, 2017).

En *On the mechanics of economic development* (1988), Lucas parte del modelo estándar neoclásico propuesto por Solow para estudiar el crecimiento económico de Estados Unidos durante el siglo XX; concluyendo que el modelo, con las variables que tiene y cómo están definidas, resulta inadecuado o insuficiente. Posteriormente, considera dos adaptaciones a este modelo para incluir los efectos de la acumulación de capital humano. La primera modificación considera a una economía de un sector (como en el modelo original) prestando énfasis en la interacción de la acumulación de capital físico con el capital humano. La segunda modificación plantea un sistema de dos bienes en el que existe capital humano con diferente tipo de especialización además de considerar la interacción entre comercio y crecimiento. Para propósitos de esta investigación, se partirá de las modificaciones que Lucas realizó al modelo neoclásico de Solow, obviando la primera parte de su documento.

Para Lucas, el modelo neoclásico de crecimiento predice que para países con las mismas preferencias y nivel tecnológico convergirán en el tiempo a mismos niveles de ingreso y similares tasas de crecimiento. Sin embargo, Lucas realiza un ejercicio estadístico para verificar la validez de esta hipótesis para el caso estadounidense, y concluye que con la aplicación de este modelo no se llegan a las predicciones establecidas. Por lo tanto, si se desean observar las variaciones en estas tasas de crecimiento desde una aproximación teórica, es necesario modificar los parámetros del modelo original y/o asumir que los países parten de diferentes niveles tecnológicos (Lucas, *On the mechanics of economic development*, 1988, pág. 14).

En este artículo, Lucas considera al capital humano como un factor preponderante del crecimiento de los países; partiendo de dos factores de la producción: capital físico y capital humano. Existen dos formas de obtener capital humano: mediante la educación formal y mediante el *learning by doing*⁴. En este texto, Lucas trabaja con un modelo con *learning by doing* pero prestándole especial énfasis a la educación formal. Por lo que la variable explicativa del modelo podría ser los años de escolaridad (Vergara, 1997).

El modelo que propone Lucas se encuentra en las siguientes tres ecuaciones:

$$s = \frac{\beta(k + \lambda)}{\rho + \sigma k} \quad (3)$$

$$k = \left(\frac{1 - \beta - \gamma}{1 - \beta} \right) v \quad (4)$$

$$v = [\sigma(1 - \beta + \gamma) - \gamma]^{-1} [(1 - \beta)(\delta - (\rho - \lambda))] \quad (5)$$

Donde s es la tasa de ahorro de la economía, β es el coeficiente de los factores capital y fuerza de trabajo de un función Cobb-Douglas típica ($0 < \beta < 1$), λ es la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, σ es una tasa de aversión al riesgo (relacionada con la inversión), k es la tasa de crecimiento per cápita del capital, ρ es una tasa de descuento de tiempo no trabajado (la proporción de tiempo que no se le destina al trabajo), v es la tasa anual de crecimiento del capital humano (considerada como la tasa de crecimiento del promedio de años de escolaridad de la fuerza de trabajo), γ es el grado de sensibilidad con respecto al grado de preparación y/o habilidades (h) de los trabajadores⁵, δ es la tasa máxima a la que puede crecer h (el grado máximo de preparación al que pueden aspirar los trabajadores).

Lucas obtiene los datos de λ , k , β , s y v para Estados Unidos en el trabajo de Denison (1961), de tal forma que Lucas calculó el resto de variables. Sin ahondar en los valores matemáticos a los que Lucas llegó y citando únicamente sus conclusiones, determina que (con esta nueva definición de variables) su modelo puede arrojar valores muy similares a los del de Solow, en los que la tasa de crecimiento coincide con la tasa de crecimiento eficiente⁶. Con este nuevo modelo, Lucas trata de ofrecer una alternativa para explicar las diferencias entre las tasas de crecimiento de diversos países (diferencias que el modelo original de Solow no explicaba).

⁴ Este concepto se refiere a las transferencias de conocimiento mediante la experiencia en el proceso productivo. Un aprendizaje obtenido en el trabajo.

⁵ *Skills level of human capital* (traducción propia).

⁶ Esto se refiere a que la tasa de crecimiento observada es igual a la tasa a la que teóricamente la economía debería crecer dadas sus capacidades (la tasa más eficiente).

En síntesis, el modelo de Lucas pretendía explicar las tasas de crecimiento de los países, partiendo del modelo de Solow pero realizándole modificaciones sustanciales. Entre estas, la concepción del capital humano como una tasa de crecimiento del promedio de años de escolaridad de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, en 1993 publica un segundo artículo sobre crecimiento. En este documento trata de explicar por qué ciertos países presentan determinados fenómenos de crecimiento acelerado y otros se quedan estancados a pesar de tener características similares. A diferencia de su artículo anterior, Lucas centra su explicación en el *learning by doing*. Pone el ejemplo de Corea del Sur y Filipinas, dos países similares en su nivel de educación en los años 60 pero con tasas de crecimiento muy distintas. Esta diferencia radica en que mientras Corea adoptó un modelo de economía abierta que dio paso al *learning by doing*, Filipinas siguió una estrategia de crecimiento hacia dentro (Vergara, 1997).

En una entrevista hecha a Lucas en Chile en 1996, el autor reconoce que sus cálculos en los que utilizó datos de Denison ahora (al momento de aquella entrevista) los consideraba sin valor alguno. Esto porque, según Lucas, las cifras de escolaridad utilizadas eran las únicas disponibles mientras que las de *learning by doing* (lo que ahora pasa a considerarse como fundamental) no lo estaban. En esta misma entrevista, Lucas señala que mucha de la literatura económica identifica al capital humano sólo con educación formal, y en su artículo *Making a Miracle* cambia ese enfoque. De tal forma que la educación y la capacitación en el lugar de trabajo deben ser considerados como bienes complementarios: “las personas con grados más altos de educación formal son las que están más capacitadas para aprender en el trabajo las tecnologías más avanzadas. Por lo tanto, la educación formal es indispensable para obtener los beneficios del *learning by doing*” (Lucas, 1997).

Lucas no considera al *learning by doing* solamente como un proceso de “copiar ideas” ya que la idea como abstracta no funciona. Para él, lo más importante es la interacción en el proceso productivo, el aprender de los trabajadores que tienen más experiencia.

Si bien el documento de 1988 centra su atención en la educación formal por cuestiones de acceso a datos, y en el documento de 1993 le presta más atención al *learning by doing*, la teoría neoclásica del crecimiento considera al capital humano como fundamental para lograr una expansión económica. Aunque en su trabajo de 1993 Lucas muestra énfasis en el aprendizaje obtenido a través del proceso productivo, sigue considerando al capital humano como producto de una educación institucionalizada.

En sus conclusiones de *Making a Miracle*, Lucas (1993) dice que la acumulación de capital humano toma lugar en las escuelas, en los centros de investigación, en el proceso productivo e incluso en el grado de participación comercial de un país (Lucas, 1993). Es por esto que, aunque se le preste especial atención a concepciones como el *learning by doing*, la teoría del crecimiento endógeno se encuentra fuertemente ligado a la relación del capital humano con la educación, ya que resulta difícil

sostener empíricamente la existencia de una variable propuesta desde la teoría como lo es el capital humano si no es a través del grado de especialización obtenido en la educación formal.

Esta es una idea que ha permeado en los gobiernos al momento de efectuar sus políticas de crecimiento. Aunque estos gobiernos no hagan una referencia directa a autores como Lucas, intrínsecamente estas ideas han permeado de tal modo que dichos gobiernos fomentan el gasto en educación como parte de una estrategia de crecimiento económico más allá de solamente considerarlo como una política social; cuando (como se verá en el siguiente punto) existen críticas muy fuertes a estos postulados argumentando que el fomento del gasto en educación como parte de una política de crecimiento resulta ser (si bien no necesariamente un rotundo fracaso) una postura cuyos resultados empíricos no la respaldan.

1.3. Crítica desde el marxismo a la teoría del capital humano y aportaciones de Jaime Ros sobre la educación en México.

En Bowles y Gintis (2014) se argumenta que una teoría que contemple a los recursos humanos debe contener tanto una teoría de la producción como una teoría de la reproducción social. El fallo principal de la teoría del capital humano es ese: no presenta ninguna teoría de la reproducción y presenta una teoría muy parcial de la producción, la cual ignora las relaciones sociales de producción en favor de las relaciones técnicas.

El trabajo de Bowles y Gintis se centra en 3 apartados: la demanda de capital humano, la oferta capital humano y los rendimientos de la escolarización.

Por el lado de la oferta, los autores comienzan su crítica partiendo de que la producción es un proceso social y no un proceso técnico. Este es un precepto importante ya que la teoría del crecimiento endógeno no considera fenómenos y procesos sociales bajo el esquema matemático que presenta. Además, la estructura de los salarios no es ajena a la empresa, sino más bien uno de los instrumentos utilizados para la maximización de beneficios. Para los autores, considerar el intercambio trabajo-salario como un puro intercambio de mercado es ignorar un elemento esencial de la organización capitalista: el poder del capitalista sobre el trabajador (Bowles & Gintis, 2014, pág. 222). Las relaciones de intercambio no explican ninguna relación de poder explícita debido a que los instrumentos coercitivos que garantizan la integridad del “contrato” del intercambio se encuentran más allá de los alcances de las partes que intercambian.

Dentro de esta crítica, cabe introducir la distinción marxista entre “trabajo” y “fuerza de trabajo”. Para Marx, la fuerza de trabajo es la capacidad del individuo para contribuir al proceso de producción en su forma técnica y organizativa. Entonces, la fuerza de trabajo es una mercancía, y está definida por las capacidades y cualificaciones del trabajador y por el efecto producido en la actuación de los demás

individuos involucrados en la producción cooperativa. El trabajador pone todo esto a disposición del capitalista y recibe a cambio un salario. Sin embargo, el “trabajo” no se determina en la esfera de las relaciones de intercambio, sino que este representa la actividad concreta realizada durante el proceso de producción, depende de la estructura social y política de la empresa (Bowles & Gintis, 2014, pág. 222). Es decir, la fuerza de trabajo son las capacidades y cualificaciones del trabajador, y el trabajo es la actividad concreta realizada en el proceso productivo. En la postura del capital humano esta distinción no queda del todo clara.

Los atributos del trabajador que son valorados por los empleadores y que constituyen “capital humano” no se limitan a las cualificaciones técnicas y a las capacidades productivas abstractas. Los atributos de clasificación como la raza, el sexo y el origen étnico, considerados generalmente como irrelevantes, son usados para fragmentar a los trabajadores y reducir la formación potencial de coaliciones dentro de la empresa. La forma de vestir, de hablar, el estilo de vida y el concepto de sí mismo pueden cumplir con los mismos fines y al mismo tiempo garantizar una transmisión relativamente poco distorsionada de directrices hacia abajo y de información hacia arriba dentro de la escala de autoridad jerárquica de la empresa. Los rasgos personales relevantes para el trabajo como la reasignación ante la estructura de control y la distribución de las retribuciones de la empresa, así como la propensión a responder de forma individualista a los mecanismos de incentivos son relevantes para extraer el trabajo de los trabajadores. La asignación de los trabajadores a puestos de trabajo específicos, la estructura de estos puestos y la definición de los atributos del trabajador “productivo” no se derivan, como expone la teoría del capital humano, de un encuentro medido por el mercado de las necesidades de producción medidas técnicamente. Las relaciones de poder y de clase resultan fundamentales, y son cuestiones que la postura del capital humano no explica (Bowles & Gintis, 2014, pág. 223).

La oferta de capital humano es la agregación de elecciones individuales. La demanda de los servicios que convierten los potenciales brutos en capacidades desarrolladas se deriva de la demanda individual de capital humano. Estos servicios suelen ser considerados como “educación”. Partiendo de esta óptica, la historia de la educación y su estado actual son el producto de la elección del individuo restringida por las tecnologías educativas y de producción existentes y por la oferta total de recursos. Entonces, el desarrollo personal de un individuo resulta del producto de sus elecciones limitadas sólo por sus “capacidades” individuales y en cierta medida por los recursos de su familia (Bowles & Gintis, 2014, pág. 223). Partiendo de que esta premisa sea cierta, la elección por estudiar e insertarse en el llamado mercado laboral resulta de una elección meramente individual, sujeta a capacidades personales y segunda instancia a su acceso a cierto nivel de recursos.

Las características de los sistemas educativos han ido cambiando y adaptándose a las necesidades del capital, aunque estos no han cambiado de manera tan acelerada como sí lo han hecho las fuerzas

productivas; de tal forma que existe la posibilidad de que una parcialidad de los egresados del sistema educativo no represente el tipo de mano de obra que el aparato productivo necesita en ese momento. Según los autores, una mano de obra muy cualificada no tiene por qué ser necesariamente una mano de obra rentable. Es por esto que el sistema educativo hace mucho más que sólo producir capital humano. El mismo sistema educativo segmenta a los trabajadores, impide la concienciación de clase y legitima la desigualdad económica al proporcionar un mecanismo abierto, objetivo y meritocrático para asignar los individuos a posiciones ocupacionales desiguales (Bowles & Gintis, 2014, pág. 224). En síntesis, el sistema educativo no funciona como una suerte de fábrica que produce capital humano que la fábrica utiliza como insumo de su producción, sino que también juega un papel importante como mecanismo de subordinación ideológica ante las necesidades del sistema económico, pero también puede funcionar como un espacio que contribuya a la crítica del *status quo*.

La justificación de la expresión “capital humano” es el hecho de que las cualificaciones constituyen un derecho sobre renta futura, siendo este un uso de tradición neoclásica. Desde la concepción clásica, el concepto de capital consideraba el derecho sobre renta futura y la propiedad y control sobre los medios de producción. Exceptuando el remoto caso en el que el aprendizaje permite al individuo dedicarse a producir por cuenta propia, la educación no puede llamarse capital desde la postura clásica. Entonces, en el sentido clásico de la palabra capital, se proporciona el efecto ideológico a la afirmación de que ahora los trabajadores son capitalistas; cuando claramente esto no es verdad (Bowles & Gintis, 2014, pág. 225).

La manera en que la teoría del capital humano aborda el crecimiento económico muestra una visión sesgada de la educación al considerar que todos los factores pueden contribuir al crecimiento (incluyendo, claro, al capital humano como variable a considerar). En *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, Jaime Ros (2013) argumenta que si el capital humano tuviese parte de responsabilidad del lento crecimiento de la economía mexicana en las últimas décadas, se podría observarse una lenta expansión del capital humano en este periodo. Durante las décadas recientes de lento crecimiento el país ha registrado rápidas mejoras en los indicadores de educación. Las matrículas brutas continuaron subiendo en los niveles de educación secundaria y superior. El analfabetismo se ha reducido, mientras que los años promedio de escolaridad se duplicaron pasando de 4.6 en 1980 a 9.2 en 2010. Ros retoma el trabajo de Haber (2008) para señalar que para 2005 México había sobrepasado a la mayoría de los países latinoamericanos en cuanto al porcentaje de sus ciudadanos con grado universitario; ya que para ese año, 16% de los mexicanos entre 24 y 35 años de edad poseían un grado de educación terciaria. En función de estos datos, si el lento crecimiento puede ser atribuible a la falta de formación de capital humano, no es posible explicar que la fuerza de trabajo

mexicana se encuentre cada vez más preparada y aun así produzca menos producto por trabajador que en años anteriores⁷.

El autor asevera que el lento crecimiento económico ha restringido el uso del capital humano en la producción, mas no a la inversa. Desde el 2000, las tasas de desempleo juvenil han aumentado, específicamente en los grupos de alto nivel educativo (nivel superior). Un estudio de Hernández Laos et al. (2013) muestra que la tasa de desempleo de los profesionistas creció continuamente de 2000 a 2009 y más rápido que la tasa de desempleo general. Este mismo estudio muestra que en seis de 45 carreras, más del 75% de la oferta neta de profesionista logra empleo en ocupaciones acordes con su formación universitaria (Ros, 2013, págs. 74-76). Esta información resulta relevante para decir que no necesariamente una mayor cobertura educativa traerá en consecuencia una expansión económica. Por el contrario, es el paupérrimo ritmo de crecimiento económico el que impide que esa mano de obra calificada sea aprovechada en los procesos productivos, orillando a la fuerza de trabajo a buscar emplearse en actividades de baja productividad o en el sector informal.

Retomando las conclusiones de Ros (2013), la educación debería ser un fin en sí mismo que fortalezca a la sociedad en su conjunto. No hay que educar para crecer, hay que educar para educar. Es importante destacar que la crítica fundamental que se retoma en este apartado recae en la idea simplista de que el gasto en educación trae consigo un posterior crecimiento económico, diciendo intrínsecamente que el capital humano es un factor de la producción, y que un aumento de este tendrá repercusiones directas en el producto. Es decir, desde la postura del capital humano, la expansión económica se podrá lograr a través del aumento del capital humano como factor de producción. Cuando la evidencia marca que, al menos para el caso mexicano, es la expansión económica y el tipo de estructura productiva la que permite en consecuencia utilizar a la mano de obra calificada en los procesos productivos.

1.4. La educación como una razón de Estado.

Para encontrar la relación teórica que existe entre la política educativa y la política económica se cita el artículo de Martínez Heredia, Salgado Martínez y Moreno Martínez (2016). En este trabajo se retoman los argumentos de Hobsbawn (1995) para plantear que el Estado influye en las estructuras del sistema educativo, ya que el Estado penetra en las esferas educacionales de las sociedades y ejecuta funciones de medición y cuantificación de procesos de la población que gobierna, domina y educa. Por lo tanto, la educación se transforma en una razón de Estado. Para Hobsbawn la escuela se constituye en el escenario institucionalizado de poder del Estado como instrumento ideológico de legitimación. En

⁷ Por ejemplo, según el Banco Mundial, el PIB por trabajador en México era de 43 894.37 dólares en 1991, y de 42 564.86 dólares en 2009.

la etapa neoliberal se fomenta la concepción de que es el esfuerzo individual lo que produce bienestar y que la agregación de los bienestares individuales generan el bienestar social, lo que tiende a convertirse en la perspectiva hegemónica del determinismo conceptual y práctico impuesto a las masas. Entonces, el sistema educativo reconoce sus potencialidades y entiende que para su funcionamiento necesita de estructuras jerárquicas de organización garantizadas por un marco legal y jurídico que legitime su poder y su acción (Martínez Heredia et al., 2016). Si se sostiene que el interés principal de los Estados capitalistas es la reproducción del sistema y su sustento/respaldo normativo-jurídico se expresa en la política económica, se puede aseverar que los principales intereses de los Estados capitalistas se encuentran establecidos en la política económica. Desde esta perspectiva, existe un vínculo trascendental entre los intereses del Estado (política económica) y la educación, siendo esta última un instrumento hegemónico del Estado, y para que sea funcional, deberá sostenerse en un respaldo jurídico e institucional (política educativa).

Para Carnoy (1988), las instituciones (en este caso, educativas) deben proporcionar legitimidad al Estado ser "legítimas" para la sociedad. Las personas deben creer que estas las favorecen y satisfacen sus necesidades. A partir del planteamiento del autor, se sostiene que el sistema educativo es un espacio liberador y de lucha, pero también es un espacio que ha servido como un instrumento de dominación.

El sistema educativo bajo el capitalismo es el lugar en el que la gente puede mejorar su condición como mercancía fuerza de trabajo, de tal forma que en este modo de producción se busca que la educación sirva para transformar al individuo sin conocimientos en un valioso insumo para el proceso productivo. El capitalismo crea instituciones que sustentan la estructura capitalista. Por lo tanto, las escuelas sirven para controlar el cambio social, para transformar a las personas en seres competitivos entre sí y hacerlos creer en las "bondades" capitalistas (Carnoy, 1988, pág. 17).

Las instituciones y organismos del Estado no son dicotómicas al sistema económico. Para que las actividades productivas que forman parte del mismo sistema económico tengan un sustento legítimo, necesitan del respaldo institucional del Estado. Este último tiene a su disposición una serie de políticas económicas y sociales que va diseñando y modificando en función de sus intereses específicos. Una de estas políticas es la educativa. Entonces, a sabiendas de que la educación es utilizada no sólo para buscar formar mano de obra calificada que sirva como insumo para la producción capitalista, sino que también (como menciona Carnoy) funcionan para controlar el cambio social y para transformar a las personas en términos ideológicos, el Estado guarda especial interés en el sector educativo casi tanto como lo hace en el aparato productivo. Existe una relación directa entre la política educativa y la política económica. No obstante, para el caso mexicano la evidencia muestra que más egresados de universidades no implica mayor crecimiento económico, y aunque la política de formación de capital

humano ha tomado preponderancia durante las últimas décadas, la línea de causalidad va de la producción a la educación y no a la inversa. Las modificaciones encontradas en las políticas educativa y económica que respaldan este argumento serán abordadas en el siguiente capítulo.

2. Capítulo 2. Revisión histórica de las políticas educativa y laboral.

Las relaciones laborales que caracterizaron al Estado interventor pueden sintetizarse en el patrón de relaciones de la Revolución mexicana: tutela del Estado sobre los trabajadores, el control organizativo, la protección limitada del empleo y del salario. El Estado social de la Revolución reconoció que la sociedad no estaba constituida sólo por la suma de ciudadanos formalmente iguales en el mercado, sino por clases sociales, que podían encontrarse en constante conflicto. De tal forma que el Estado se erigió como mediador de conflictos y creó muchas instituciones para ello. La regulación del conflicto implicó no dejar a las fuerzas del mercado el bienestar general y el empleo, sino que el Estado, a través del gasto, articuló el crecimiento económico con legitimidad política (De la Garza Toledo, 1993).

Con el auge del modelo interventor se estructuró el aparato productivo caracterizado por una automatización y por cadenas de montaje de sectores estratégicos (por ejemplo, el petróleo), lo cual trajo consigo un impulso industrial por gran parte del siglo XX. Para consolidar una industria fuerte y estructurada y que obedeciera a lo establecido desde la planificación estatal, se tuvieron que establecer relaciones laborales caracterizadas por una centralidad del Estado en las que este último negociaba directamente con los sindicatos. Esto implicó, en primera instancia, que los sindicatos fueran concebidos como organismos públicos y políticos, corresponsables de la estabilidad del Estado. Esto pudo establecerse a través de mecanismos formales e informales, donde el más importante fue la inclusión de los sindicatos dentro de la estructura del partido oficial gobernante, participando activamente en el sistema de partidos, en el reparto de puestos administrativos del gobierno y de elección popular. Adicionalmente, esta fortaleza sindical generó instancias privilegiadas de negociación con el gobierno, consiguiendo así espacios de definición de las políticas estatales con respecto al trabajo, fue así como se concibieron las relaciones laborales como asuntos de Estado y su negociación se daba en este mismo nivel. Los sindicatos, durante todo el periodo de intervención pero preponderantemente durante la década de los sesenta, habían conseguido beneficios para los trabajadores a cambio de su propio control político y organizativo. Logrando así una mejor seguridad en el empleo, mejores salarios, la legalidad de los contratos colectivos, prestaciones y seguridad social; pero nunca consiguieron participar en decisiones dentro de los procesos productivos, porque dicha planificación le correspondía al Estado interventor. Sin embargo, no se trataba de un sistema pacífico, ya que desde los años treinta existieron muchas irrupciones obreras en búsqueda de una democratización sindical, pero la negociación entre el gobierno y los líderes sindicales consiguió reducirlas a expresiones minoritarias (De la Garza, 1998).

Acorde a lo referente a la política educativa en el mismo periodo, según el censo de 1921, el 70% de los mexicanos de seis años o más no sabía leer ni escribir, además de que no existía vinculación directa entre educación y proceso productivo, motivos por los que la cuestión educativa ocupó un lugar de suma importancia en las luchas revolucionarias: la educación fue una demanda fundamental. Posteriormente, durante el cardenismo se reformó el artículo tercero constitucional en 1934 para crear el concepto de educación socialista, producto de la difusión del socialismo científico y de su avance, lo que se plasmó en las luchas agrarias y obreras. Se impulsó la educación popular, con atención preferente a los hijos de los campesinos, indígenas y obreros. Sin embargo, nunca se logró superar que los obreros fuesen utilizados en labores que requerían conocimientos mínimos, mientras que los expertos extranjeros se encargaban de coordinar y dirigir, sin permitir a los nacionales el acceso al aprendizaje y la información en las industrias extranjeras (Guevara González, 1993).

Para Cárdenas, mientras no se desarrollara la infraestructura para la industrialización, el imperialismo mantendría su dominio sobre la economía y sobre el sistema político, por lo que decidió crear el Instituto Politécnico Nacional (IPN). La enseñanza de nivel superior que dicha institución impartiría proveería de cuadros técnicos para apoyar la producción nacional. A través del Politécnico se pretendía capacitar personal especializado con una firme conciencia de los problemas nacionales y con la capacidad de vincularse con el pueblo trabajador. La política educativa de Cárdenas siempre buscó precisar su orientación social y científica; establecer un carácter de escuela no religiosa; brindar atención a la educación agrícola; y a la capacitación y formación de tipo universitario (Guevara González, 1993).

A partir del gobierno de Ávila Camacho y hasta la década de los setenta se plantean modificaciones que distan en algunos puntos referentes a la política cardenista. Se abandonan los textos y los materiales didácticos que divulgaban las ideas socialistas y que pretendían interpretaciones materialistas de la historia. A diferencia del cardenismo, donde se consideraba a la educación como un instrumento para mejorar el nivel de vida de la población, a partir de los años cuarenta ya no es más el arma de los trabajadores para luchar en contra de la dominación del capital, sino que ahora todo tipo de política gubernamental obedece al proyecto desarrollista, cuya ideología consideraba como tarea prioritaria la creación de condiciones que permitieran el crecimiento y el desarrollo a través de la industrialización del país. Más tarde en su toma de protesta como presidente, Díaz Ordaz declaraba que México necesitaba una educación orientada al trabajo productivo: Para aquellos gobiernos existía la necesidad de formar todo el personal, desde el científico de alto grado hasta el obrero semicalificado que el país necesitaba. Existía una necesidad de conectar los planes educativos con una fuerte política de empleo, a fin de aproximar la mano de obra calificada que el proceso industrializador requería (Guevara González, 1993).

Con la crisis de 1982 se evidenciaron problemáticas que la economía mexicana traía como un lastre desde hacía al menos una década. Se trató de la caída de los precios del petróleo de años anteriores y de la elevación de las tasas internacionales de interés; pero en el fondo representaba el agotamiento del sector agrícola que ya no podía crecer con la política de precios del gobierno favorable al sector industrial; también de la crisis fiscal que con su gasto deficitario subsidió durante décadas a la industria sin haber alcanzado una plena sustitución de importaciones ni un desarrollo científico y tecnológico. En dichas condiciones el Estado cambió el modelo económico, lo cual implicó privatizaciones, la retirada del Estado de sostener la inversión productiva, apertura comercial, fin de la política industrial de fomento, y preeminencia del sector financiero como ancla de la economía (De la Garza, 1998).

La ortodoxia neoliberal promovida por los organismos financieros internacionales, el Fondo Monetario y el Banco Mundial, fue asumida por las élites económicas y políticas de los países en crisis como la única salida válida para superar el déficit público y estabilizar las economías. Esta doctrina se ha fundado en una especie de acuerdo global que ha ido penetrando en el ideario de cómo hacer política de las administraciones gubernamentales de países como México. Desde la academia se ha popularizado este conjunto de discursos y propuestas como el Consenso de Washington que subyace en las decisiones políticas de muchos gobiernos latinoamericanos (Gentili, 1998).

Uno de los primeros programas de ajuste estructural que adoptaron algunos países de América Latina fueron los Acuerdos de Bretton Woods en la década de 1940 posterior a la Segunda Guerra Mundial. Dichos Acuerdos fueron celebrados en una conferencia en julio de 1944 y partieron de tres premisas: buscar el desarrollo, estabilidad financiera internacional y liberalización comercial. El objetivo principal de Bretton Woods era dar respuesta a los problemas financieros y monetarios que planteaban la reconstrucción económica de la posguerra. Se presentaron dos propuestas; los británicos, encabezados por Keynes, que propusieron crear un banco internacional que ofreciera créditos amplios con la única condición de que los países deudores no se mostraran permanentemente deficitarios. Y la propuesta estadounidense, desde la cual se sugirió restablecer el patrón-oro como base del sistema monetario internacional, y arbitrar a algún tipo de institución financiera de ámbito internacional que ofreciese créditos en condiciones favorables pero con más restricciones que la propuesta de Keynes. La estrategia de Estados Unidos se impuso y estableció el dólar estadounidense como patrón de cambio debido a la fuerza política y económica que el país había adquirido al término de la guerra y por ser una de las naciones con menor daño en su aparato productivo y territorio (Martínez Rangel et al., 2012).

En los Acuerdos de Bretton Woods se planteó la creación de organismos internacionales encargados de presentar propuestas de políticas económicas encaminadas a impulsar el crecimiento. El primer organismo fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en 1944, posteriormente

conocido como Banco Mundial; con el propósito de ayudar en la reconstrucción y fomento de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital y ayudar al desarrollo de los países subdesarrollados. El segundo organismo creado fue el Fondo Monetario Internacional, organismo especializado de las Naciones Unidas al cual se le encomendó establecer las normas del sistema monetario internacional, prestar atención financiera en determinados casos a los países miembros, y actuar como órgano consultivo de los gobiernos. Ambos organismos establecieron su sede en Washington (Martínez Rangel et al., 2012).

En los años posteriores a la guerra, el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) representó el paradigma para el diseño de estrategias de desarrollo, cuya propuesta económica se caracterizó por fomentar el modelo de sustitución de importaciones. Las políticas proteccionistas y el financiamiento externo con altas tasas de interés hasta la década de 1970 fueron uno de los elementos que contribuyeron al desequilibrio macroeconómico de los ochenta, esta situación mostró el desgaste del modelo entrando en una fuerte recesión a causa de la deuda externa latinoamericana. La transición hacia un modelo económico abierto y liberalizado se cristalizó con la formulación del Consenso de Washington en 1989. En noviembre de ese año el Instituto Internacional de Economía llevó a cabo una conferencia bajo el título “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”. En donde John Williamson (profesor de dicho Instituto) presentó un resumen de lo que él consideraba las principales reformas que en Washington eran necesarias para restablecer el crecimiento económico de América Latina. En aquella conferencia participaron economistas representantes de los organismos internacionales, quienes llegaron a un consenso sobre los instrumentos de política económica que Williamson presentó como objetivos prioritarios, y que los gobiernos de Latinoamérica debían tener para salir de la crisis. Este fue el origen de lo que Williamson denominó “Consenso de Washington” (Martínez Rangel et al., 2012).

A pesar de que las modificaciones estructurales en términos de política económica ya se venían presentando desde los primeros años de la década de los ochenta, fue en los noventa cuando las reformas neoliberales tomaron mayor vigencia, y es en la agenda del Consenso de Washington en donde se encuentran los principales puntos que los organismos internacionales orillaron a tomar a los países de la región: disciplina fiscal para paliar el déficit público, reordenar las prioridades del gasto público eliminando los subsidios a instancias paraestatales para erradicar el “despilfarro”, liberalizar el mercado, captar inversión extranjera directa, comenzar un proceso de privatizaciones, desregular los mercados para eliminar las barreras de entrada y garantizar los derechos de propiedad (Martínez Rangel et al., 2012).

Es en medio de estas dinámicas que se contextualizan las políticas laboral y económica. Una serie de relaciones laborales y sindicales que desde aquellos años estuvieron subordinadas a los altos mandos,

pero obedeciendo a la lógica de la expansión industrial, no sin haber ganado de por medio ciertos derechos fundamentales a través de la organización y la negociación. Al tiempo en que la política educativa comenzó tratando de reivindicar las legítimas demandas provenientes desde la Revolución: formación profesional gratuita para todos sin importar su estrato social; pero que, con la salida de Cárdenas de la presidencia, el partido oficial toma esas instancias educativas y las reconfigura, ya no con la visión del socialismo científico o del materialismo histórico, sino con la intención de formar individuos capacitados que se inserten a la dinámica de la expansión industrial, obedeciendo a esta política de crecimiento vía industrialización por sustitución de importaciones.

Con la primera ola de reformas estructurales de la década de 1980 se reconfigura el aparato productivo. Dado que los sectores primario y secundario eran los más importantes producto de los subsidios gubernamentales, al aplicar la disciplina fiscal esto se termina, para transitar a un escenario en el que ahora es el sector terciario el preponderante en la economía, alineado al mandato neoliberal de permitir la entrada de capitales/inversiones y que esto funja como el eje principal de la estructura del nuevo modelo económico mexicano. Es a partir de los ochenta que se empiezan a vislumbrar estas grandes reformas, y a lo largo del presente capítulo se abordarán a profundidad cuales fueron las principales características de las modificaciones que sufrieron tanto la política laboral como la política educativa en México.

2.1. La política laboral en el contexto neoliberal.

Hasta antes de la crisis de la deuda de 1982, el Estado era el agente más importante de la economía mexicana. Expropiaciones, incrementos considerables del gasto público y política monetaria no autónoma eran algunas de las características más sobresalientes de la política económica durante el periodo de intervencionismo estatal. Luego de que con la política keynesiana se lograra el crecimiento económico de los países al proporcionar una alternativa a la crisis del Estado capitalista del *laissez faire*, proponiendo una intervención gubernamental directa en los aspectos monetarios y fiscales para alcanzar el pleno empleo, países como México lograron alcanzar altas tasas de crecimiento durante periodos prolongados de tiempo. Esta dinámica para la economía mexicana comprende el periodo que va de 1940 a los primeros años de la década de los setenta; habiendo sido tres políticas que caracterizaron a este periodo: 1) Asignación de recursos a través de la política crediticia de la banca de desarrollo; 2) la exención de impuestos a la renta entre otras políticas impositivas; y 3) una política comercial que modificó aranceles, precios y permisos para favorecer la sustitución de importaciones (Valverde Viesca, 1998).

Según Valverde Viesca (1998), a pesar del crecimiento económico que caracterizó a la economía mexicana durante el periodo previamente señalado, existieron tres grandes problemáticas que el Estado nunca pudo corregir: 1) La concentración del ingreso no se solucionó; 2) la balanza comercial

continuó siendo deficitaria explicado en gran medida porque los bienes de capital importados no fueron sustituidos dada una carencia de avance científico y tecnológico; y 3) el déficit fiscal vía endeudamiento externo fue una constante no sólo por la expansión del gasto público, sino también por unas tasas impositivas muy bajas. En consecuencia, la crisis de la deuda representó el acabose del modelo estatista en México; aunado a la corriente de pensamiento que profesaba el anti intervencionismo (la cual fue abordada en el capítulo 1) que se dictaba desde Washington y Reino Unido, además del triunfo de la doctrina de los “Chicago Boys” en Chile, el modelo del Estado mexicano interventor se encontraba subordinado al flujo de efectivo por parte de organismos internacionales como el FMI. La necesidad de liquidez para hacer frente a una deuda que parecía insostenible orilló a las autoridades mexicanas a seguir una serie de “recomendaciones” establecidas en el Consenso de Washington y promovidas por el Fondo Monetario Internacional entre los países deudores. Siendo así que una de las medidas más importantes establecidas en este documento fue el recorte inmediato al gasto público.

En medio de esta coyuntura, el gobierno mexicano pretendía continuar con una política de creación de empleos a pesar de todos los recortes fiscales que tuviesen que realizar. En la primera parte de este capítulo se presentarán las principales reformas laborales y la evolución del mercado laboral durante el periodo de estudio, prestando especial atención a los términos de contratación, a la flexibilidad laboral y a la preponderancia que el sector terciario pasó a tener a partir de la crisis de 1982.

2.1.1. La política laboral en el contexto de la reducción del gasto público.

Según el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Miguel de la Madrid, en el marco de la política social, se encontraban los siguientes propósitos:

- Elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario.
- Combatir la marginación y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población⁸.

Es posible darse cuenta que gran parte de la política social de la década de 1980 radicaba en la generación de empleos y en la mejora del salario real muy a pesar de la contracción económica y de la tendencia a la baja del gasto gubernamental que se experimentó en esta década. Mientras que el Plan Nacional de Desarrollo planteaba que el gasto público y las políticas fiscal, crediticia y de comercio exterior serían manejadas con el propósito de recuperar la capacidad de crecimiento y de reorientar el aparato productivo hacia la oferta de bienes de consumo para conseguir una mayor generación de empleos. Además, se buscaba reorientar el gasto público hacia la política de apoyos y estímulos a la

⁸ Cita textual de los propósitos en términos de política social encontrados en la sección 7.1.2. del mencionado Plan.

creación de empleos y fortalecer la capacidad de las pequeñas y medianas empresas para generar puestos de trabajo menor remunerados. Es decir, la política laboral de este gobierno radicaba en, dado el contexto de crisis, buscar contrarrestar la caída en el empleo y aumentar el poder adquisitivo de las personas. Sin embargo, según Zamitiz Gamboa (2010), la urgencia de sanear las finanzas públicas llevó al gobierno federal a liquidar y vender empresas públicas, cancelar programas sociales y reducir el gasto público, buscando introducir estrategias alternativas para darle solución a los problemas sociales, ya que las herramientas con las que tradicionalmente se contaba (principalmente el gasto público) ahora debían utilizarse de manera muy limitada.

En las década de los ochenta comenzó la interrupción de la política industrial nacional y a su vez una mayor preponderancia del sector terciario. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para 1990 la participación porcentual de la Población Económicamente Activa (PEAO) que se encontraba en el sector primario ocupaba un 22.60%, en el sector industrial se reportó un 20.97% y en el sector servicios un 46.12% (ver tabla 1). Como resultado de esto, se agudizó el trabajo precario y el gobierno no pudo cumplir con su objetivo de mejorar el poder adquisitivo de las familias. Según De Oliveira et al. (1998), el porcentaje de trabajadores no asalariados (trabajadores por cuenta propia y no remunerados) se incrementó de 33.7% en 1979 a 38.3% en 1995.

Tabla 1. Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO) por gran división de actividad económica. México, 1940 – 1990.

División	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Total	5858116	8272093	11332016	12955057	21393250	23403413
Sector primario						
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	3830871	4823901	6143540	5103519	5519979	5300114
Participación agricultura % PEAO total	65.4	58.3	54.2	39.4	25.8	22.6
Sector secundario						
Industria del petróleo y extractiva	106706	97143	141 530	180175	505188	260515
Industria de la transformación	639607	972542	1 556091	2169074	2533519	4493279
Industria de la Construcción	NO	224512	408279	571006	1 271 895	1 594961
Generación y distribución de energía eléctrica	NO	24966	41443	53285	114224	154469
Suma Industrias	746313	1319163	449722	2973540	3152931	4908263

Participación industrias % PEAO total	12.74	15.95	3.97	22.95	14.74	20.97
Sector servicios						
Comercio	552467	684 092	1075174	1196878	1717192	3875100
Transportes	149470	210592	356939	368813	670710	1045392
Servicios personales	223749	879379	1527229	2158175	2495312	4947353
Gobierno	191 588	ND	ND	406607	314498	928358
Suma servicios	925686	1089971	2959342	4130473	5197712	10796203
Participación Servicios % PEAO total	15.80	13.18	26.11	31.88	24.30	46.13
No especificado	163658	354966	81 791	747525	6250733	803872
Participación No especificados % PEAO total	2.79	4.29	0.72	5.77	29.22	3.43

Fuente: Estadísticas Históricas de México Tomo I, INEGI, 2009, p. 404.

Es posible observar que la política laboral en México durante los ochenta radicaba en la búsqueda por la recuperación de empleos y una mejora en el poder adquisitivo de las personas. Sin embargo, dada la limitante impuesta por una menor participación por parte del Estado en el aparato productivo, el resultado fue desalentador: la ocupación en el sector primario cayó drásticamente, y aunque la participación de la PEAO tuvo un ligero aumento de 1980 a 1990, el sector servicios pasó a tener la mayor preponderancia dentro de la dinámica económica nacional; además de que la política de creación de empleos fracasó, ya que la magnitud de trabajadores no asalariados aumentó en casi 5 puntos porcentuales en poco más de una década. Por lo tanto, no es posible identificar algún proceso reformador en términos laborales durante esta década, pero sí resulta factible aseverar que la reestructuración del aparato productivo y del sistema económico en general que resultó de la crisis trajo consigo la necesidad de replantear las condiciones laborales que esta nueva dinámica económica imponía, siendo así que dichas condiciones laborales comenzarían a implementarse en décadas posteriores.

En cuanto a la legislación laboral ya en el gobierno de Salinas de Gortari y previo a la firma del TLCAN, las leyes mexicanas reconocían el derecho de asociación de trabajadores así como el de huelga (no permitiendo el despido de trabajadores huelguistas), además de que en México se establecían frecuentemente los Contratos Colectivos de Trabajo (De la Garza Toledo, 2004).

En términos de política económica, el gobierno federal trajo a la discusión pública el concepto de “modernización económica”, argumentando que la crisis había orillado al gobierno a buscar maneras

más modernas de hacerle frente a las necesidades sociales, a sabiendas de que el gasto público y la intervención estatal dejaban de ser herramientas fundamentales de política económica. Para De la Garza (1993), el concepto de modernización no quedaba reducido a cambios tecnológicos o de organización, sino que esta incluye también la idea de desregular y privatizar; por lo que privatizar es lo moderno ya que resulta más eficiente y competitivo operar la economía de esta manera. Para el autor, la responsabilidad de esta modernidad recae en un nuevo agente: el capital privado nacional y transnacional. Estos nuevos agentes requieren de condiciones propicias para desarrollarse dadas como legislaciones claras y flexibles; una menor injerencia del Estado en ramos importantes; estabilidad cambiaria, de precios y tasas bajas de interés; apertura comercial; y una subsecuente flexibilidad de las relaciones laborales con una política salarial atractiva.

2.1.2. Los trabajadores en la nueva dinámica de la apertura comercial. El debate sobre la flexibilidad del trabajo y la creación de la Oficina Administrativa Nacional para el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).

Desde finales de los ochenta se inició un debate sobre la necesidad de flexibilizar la ley laboral; debate que se intensificó con la entrada en vigor del TLCAN. Las primeras propuestas vinieron de las organizaciones empresariales CONCANACO y COPARMEX. El eje clave de esta discusión era la flexibilidad del trabajo, justificando que el nuevo contexto de apertura comercial y la necesidad de modernizar los procesos productivos requerían de modificaciones importantes de las condiciones laborales. Las propuestas más importantes que salieron a la discusión fueron la flexibilidad de la jornada de trabajo y colocar el salario en función de la productividad y de las condiciones económicas de cada empresa, así como implantar el salario por hora (De la Garza Toledo, 2004).

A pesar de las presiones de la élite empresarial, estas propuestas de modificación a la Ley fueron desestimadas. Sin embargo, este es el antecedente primigenio de la discusión pública sobre la flexibilización del trabajo en el contexto neoliberal. Como es señalado en el trabajo de De la Garza (2004), en 1989 la Secretaría del Trabajo formó una comisión tripartita para la elaboración de un proyecto de modificación, sin embargo, esta jamás llegó a emitir ningún resultado público. Desde entonces, periódicamente los empresarios han reclamado modificaciones a la Ley del Trabajo dividiendo a los sindicatos entre los que se oponían a toda modificación con los que promulgaban con la idea de que la modernización y las mejoras en la productividad eran condiciones necesarias.

Según Zamitiz Gamboa (2010), con la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 (TLCAN) se planeaba que México saliera del estancamiento económico en el que se había encontrado por más de una década. Con este tratado las exportaciones crecieron de manera significativa pero los rendimientos que esta apertura comercial generaba se concentraron en un número

limitado de agentes, ya que el tamaño de planta y la capacidad tecnológica seguía siendo muy desigual entre las diferentes empresas (Zamitiz Gamboa, 2010). Hubo una tendencia a saciar la demanda internacional pero de igual manera el mercado nacional se inundó de productos, capital y empresas provenientes del exterior. Al llevar más de una década con una política industrial y tecnológica abandonada, las pequeñas industrias se vieron desfavorecidas y los sectores poco productivos y dependientes de transferencias tecnológicas se encontraron en la incapacidad de competir. En consecuencia, la economía nacional se hizo dependiente de la demanda proveniente de los Estados Unidos.

En este contexto la mano de obra pasa a ser considerada como un factor determinante de la producción, su movilidad entre diversos países del mundo es contemplada entre las regiones (aunque el TLCAN no incluía el libre movimiento de personas y la migración era restringida) y sus términos salariales para hacer más competitiva la región de América del Norte en términos de ventajas comparativas. Para estos fines, se creó la Oficina Administrativa Nacional para el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

El TLCAN pretendía alcanzar cuatro grandes objetivos (De Buen Unna, 2011): 1) crear un mercado más amplio y seguro; 2) estimular la competitividad de las empresas; 3) mejorar el empleo, las condiciones de trabajo y los niveles de vida; y 4) proteger y ampliar los derechos básicos de los trabajadores. Con la intención de crear una instancia internacional que garantizara el cumplimiento de los acuerdos en términos laborales, se firmó el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN). Este acuerdo no modificó ninguna norma laboral mexicana, muy a pesar de que tenía el objetivo de servir para mejorar las condiciones de trabajo en la región y promover la cooperación orientada a la innovación y la productividad.

De acuerdo con De Buen Unna (2011), de entre los principios laborales más importantes que los tres países firmantes del Tratado debían promover se encontraban: la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse, derecho de huelga, prohibición del trabajo forzado, salario igual para hombres y mujeres, protección de los trabajadores migrantes, entre otros. Cada gobierno cuenta con una Oficina Administrativa Nacional encargada de recibir las quejas y peticiones sobre problemas que tienen lugar en el territorio de alguno de los otros países.

A través del ACLAN se estableció un sistema sofisticado de supervisión y vigilancia que buscaba garantizar la aplicación del derecho laboral de cada país miembro. Dicho derecho consiste en principios como los objetivos previamente señalados y la obligación de aplicar de manera efectiva el derecho laboral nacional de cada uno de los miembros (Wernitznig, 2000).

De acuerdo con Dombois (2008), el ACLAN fue negociado con el propósito de mitigar la presión política ejercida por la opinión pública de Estados Unidos. El presidente Clinton buscaba negociar formas de regulación ecológica y social. Luego de una ardua negociación, el gobierno de los Estados Unidos indujo a México y Canadá a aceptar acuerdos complementarios sobre derecho laboral. Entonces, el ACLAN surgió por motivos de política interna estadounidense para hacer frente al temor de que un nivel más bajo de condiciones laborales y ambientales en México desencadenara la emigración masiva de empresas y puestos de trabajo hacia este país. En palabras del autor, con el ACLAN no se pretendía crear instituciones supranacionales ni de modificar las normas laborales y sociales, sino de conseguir el compromiso político de los tres gobiernos de hacer cumplir determinados estándares laborales internacionales, pero todo en el marco del derecho laboral vigente (Dombois, 2008).

Como se menciona en Pérez Pérez (2002), el proyecto de modernización económica no comenzó con la firma del TLCAN, sino que vio su inicio desde la década anterior cuando el contexto macroeconómico planteó la necesidad de una reestructuración de la política económica. No únicamente la firma del TLC implica la incorporación de México al proceso de modernización económica, sino cuestiones como el control inflacionario, el saneamiento de las finanzas públicas y el crecimiento de las exportaciones ofrecen una idea del porqué el aparato productivo nacional se tuvo que ajustar a las nuevas condiciones de globalización económica (Pérez Pérez, 2002).

La reestructuración económica, la búsqueda por la modernización y la apertura comercial pusieron en evidencia las condiciones de trabajo de los trabajadores mexicanos. La flexibilidad laboral radica en el hecho de que ésta se convierte en una herramienta clave para la reorganización entre el capital y el trabajo, trayendo consigo modificaciones importantes a los mercados de trabajo, la seguridad social y las prestaciones. En el trabajo de Pérez Pérez (2002) se considera una muestra de una serie de contratos colectivos entre 1996 y 1998 para medir su grado de flexibilidad, obteniendo resultados que muestran cierta contradicción en los mercados de trabajo. Por ejemplo, se utiliza un indicador denominado "flexibilidad funcional"⁹ que considera variables como la promoción a puestos de trabajo superiores, los cambios de puestos y funciones, las modificaciones de horarios y sistemas de trabajo. La flexibilidad funcional promedio para 1996 disminuyó 6.53% con respecto al año anterior; además de que para 1998 ésta decreció en 4.74% con respecto a 1997. Por otro lado, el autor encuentra que la participación de los trabajadores en la organización productiva fue menor que otros tipos de flexibilidad (como la funcional, por ejemplo). Siendo así que esto pudiera deberse a que los cambios acordados en los contratos estudiados buscaban eliminar la intervención sindical en la regulación del contrato,

⁹ El autor define a la flexibilidad funcional como un parámetro que ayuda a señalar el uso flexible de la fuerza de trabajo dentro de los procesos productivos, lo que implica un trabajador polivalente así como el establecimiento de movilidad interna entre, principalmente, los puestos de trabajo y la definición de horarios.

perdiendo bilateralidad y haciendo que el involucramiento de los sindicatos se haya alejado de las decisiones en cuanto a productividad y calidad en el trabajo se refiere. Finalmente, la tendencia hacia la capacitación de la mano de obra en su forma de capital humano tuvo ciertos avances. Para 1996 y 1998, respectivamente, en la mayoría de los contratos examinados se establecen cláusulas de cursos de capacitación técnica (98.42% y 98.25%), cursos de readiestramiento de la mano de obra en activo (81.84% y 83.03%) y cursos de capacitación para la promoción de puestos superiores (80.55% y 81.56%) (Pérez Pérez, 2002).

Los datos que arroja la investigación previamente citada permiten aseverar que existieron esfuerzos por flexibilizar las condiciones de trabajo y la dinámica del mercado laboral, sin embargo, existieron rubros (como el referido a la flexibilidad funcional) que demuestran que para finales de la década de 1990 los ajustes con tendencias a la flexibilización aún no estaban desarrollados del todo.

Mientras que el gobierno federal justificaba la firma del TLC, en parte, por los beneficios sociales que el libre mercado traería a los trabajadores; De la Garza Toledo (1997) afirma que México pasaba por condiciones en las que la fuerza de trabajo era muy barata y existían una serie de facilidades por parte del gobierno hacia las empresas exportadoras, lo cual hizo que el Tratado favoreciera la exportación de segmentos como la maquila, las autopartes, textiles e industria automotriz terminal. Si bien esto tuvo cierta repercusión sobre el empleo, no favoreció la elevación de los salarios ni mejoró las condiciones de trabajo, lo cual significó que las relaciones laborales no se hayan visto impactadas de manera positiva por el TLCAN; por lo tanto, la competitividad de una gran parte de las empresas descansaba en deficientes relaciones laborales, garantizadas por el Estado y por la forma predominante del sindicalismo nacional.

El Tratado de Libre Comercio metió a México a nueva dinámica de apertura comercial. En términos de mercado laboral, el Tratado planteaba la necesidad de establecer normas claras entre los países miembros; por esta cuestión, y por política interna estadounidense, fue que se creó la oficina del ACLAN. Adicionalmente, esta misma dinámica de apertura al exterior y la continuación de un proyecto modernizador que implicaba un cambio de paradigma estructural y de política económica (ya que se pretendía que el gasto público en actividades productivas desapareciera lo más pronto posible) trajeron en consecuencia que la cúpula empresarial buscara obtener réditos mediante un proyecto de flexibilización laboral con el argumento de la “modernización”. Si bien es cierto que no existieron cambios significativos en la Ley Federal del Trabajo, las presiones empresarial y de política exterior tomaron relevancia y pusieron a la flexibilidad laboral en el seno de la opinión pública como una herramienta clave en la tan ansiada búsqueda por la modernización económica.

2.1.3. La COPARMEX y la CTM. Por una nueva cultura laboral.

El término de cultura laboral es entendido como una serie de parámetros mediante los cuales se mide el desempeño de un trabajador al formar parte de una organización o empresa. Se toman en cuenta los perfiles que se han diseñado para el puesto con sus consecuentes tareas y responsabilidades, además de la manera en la que cada trabajador será evaluado. En este sentido, todo se orienta hacia tiempos de trabajo, objetivos y resultados tangibles que son posibles de medir matemática y estadísticamente. A partir de los noventa se comenzó a insistir en la creación de una nueva cultura laboral que consiste en la flexibilización de las relaciones obrero-patronales con una adecuación de los salarios a las variaciones en la productividad (Aguilar González, 2012).

Con la entrada en vigor del TLCAN, México entró en una dinámica económica que ocasionó una serie de cambios en materia de competitividad empresarial; siendo el propósito que la planta productiva cumpla con la calidad que exigen los mercados internacionales. Una estrategia que el país adoptó fue la implementación de una Nueva Cultura Laboral, la cual pretende cumplir con los objetivos empresariales en aras de una mayor flexibilidad laboral y mejoramiento de los indicadores de productividad. La idea de crear una nueva forma de relación laboral no surgió directamente en el gobierno, sino a través del pacto gestado entre el sector empresarial y la cúpula sindical. En 1995, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) firmaron un convenio que sentó las bases de la Nueva Cultura Laboral, cuyos objetivos radicaban en elevar la competitividad de las empresas mexicanas en el marco del mercado global, además de mejorar la productividad y la calidad a través de la educación y de la capacitación (Cepeda Robledo et al., 2007).

El acuerdo es resultado de las presiones empresariales que se venían gestando desde finales de la década anterior, además de las alianzas políticas que las cúpulas empresariales y sindicales habían pactado entre sí y con el gobierno federal¹⁰. El acuerdo de la nueva cultura laboral expresa como objetivos elevar la competitividad de las empresas nacionales en un mercado global, en el que se pondere la productividad y la calidad de los bienes y servicios, a través de la educación formal y la capacitación (Cepeda Robledo et al., 2007).

Es posible afirmar que un efecto a corto plazo de este compromiso puede reflejarse en la disminución significativa del número de huelgas. Cifras de la Secretaría del Trabajo señalan que en 1994 se presentaron 116 huelgas; mientras que para 1995 (después de la firma de este acuerdo) se presentaron 96, incluso yendo a la baja después de esta fecha. Parafraseando a Santos Azuela (2003), con el

¹⁰ Entre 1995 y 1997, Carlos Abascal fungía como presidente de la COPARMEX; quien pasaría a ser Secretario del Trabajo y posteriormente Secretario de Gobernación durante el sexenio de Vicente Fox.

neoliberalismo en aras de suprimir el derecho sindical, se intenta nulificar este derecho mediante la coartación de la libertad de asociación obrera y de la democratización sindical. De tal forma que se desalienta a los obreros de la organización sindical para desvirtuar instancias como el contrato colectivo de trabajo; además de sancionar la resistencia laboral cuya legalidad está constituida en la huelga (Medellín Mendoza, 2010).

Un posicionamiento con perspectiva de clase por parte de los trabajadores ante las políticas neoliberales implica una defensa de los derechos de asociación, contratación colectiva y el derecho de huelga. Sin embargo, en las dirigencias obreras se observa que, ante la tendencia hacia la globalidad y la apertura, se implementan posturas más moderadas. Los sindicatos asumen como “el precio de la modernización económica” no presentarse con una radical reivindicación de sus intereses de clase y así construir una nueva política sindical, sustentada en el diálogo con su contraparte empresarial. Es entonces que se desarticula la identidad colectiva para pasar a ser sujetos individuales que buscan arreglar sus diferencias con el patrón. En este sentido, los sindicatos concentran su defensa en demandas que no afectan los intereses empresariales (Medellín Mendoza, 2010).

Como menciona De la Garza (2003), las estrategias empresariales en México de gestión de mano de obra y de relaciones laborales resultan de presiones del mercado, pero también de qué tipo de sindicalismo predomina. Si los sindicatos mayoritarios son corporativos, poco protectores y poco democráticos, la política empresarial tiende a establecer acuerdos de cúpula con los líderes sindicales. El acuerdo por la nueva cultura laboral representa una alineación por parte de los líderes sindicales hacia una tendencia de flexibilidad impuesta por la cúpula empresarial en pos de la tan insistida modernización. Este acuerdo marca un precedente entre empresarios y sindicatos, ya que estos últimos eran la instancia que se suponía que debía recoger los intereses de la clase trabajadora por encima de los intereses de los empresarios y que (por sus dimensiones) podía organizarse y hacer frente en búsqueda de los derechos laborales; y pasó a convertirse en una instancia que abiertamente había pactado con la élite empresarial, dejando paso libre para cualquier ajuste futuro en aras de la flexibilización. Durante los gobiernos panistas, este acuerdo trajo resultados y fue a partir de aquí que la política flexibilizadora del mercado laboral formó parte trascendental de la agenda política del gobierno federal.

2.1.4. El ajuste “flexibilizador” durante la administración panista. La protección corporativa.

En 1986 el Banco Mundial presentó la propuesta de flexibilizar el mercado laboral como parte de la modernización de las relaciones de trabajo que requería el libre mercado en el contexto de la globalización. Diferentes reformas laborales se aplicaron en países latinoamericanos como Chile en 1985, Colombia en 1990, y Argentina en 1992. Estas reformas eran de un corte muy similar con sus

peculiaridades; todas ellas se centraban en la desregulación del mercado de trabajo. A pesar de que desde el gobierno de Salinas de Gortari ya estaba en la discusión pública la posibilidad de presentar una reforma de estas características en México, fue durante el gobierno de Vicente Fox que esta estuvo más cerca de hacerse realidad. El común denominador de la reforma laboral fue flexibilizar la norma acorde a las nuevas relaciones de trabajo, porque las normas vigentes, según el Banco Mundial, eran demasiado rígidas y contrarias a la modernidad que exigía la coyuntura (Alzaga Sánchez, 2018).

El entrante gobierno panista y sus aliados sindicales y empresariales mantuvieron una visión muy similar a los predecesores priistas. El nuevo gobierno estuvo interesado en un ajuste “flexibilizador” de las reglas de contratación y los derechos colectivos, lo cual representa el real propósito de la “nueva cultura laboral”. Esta visión gerencial y corporativa mostró la continuidad de las políticas laborales de las administraciones del PRI desde los ochenta y posteriormente del PAN a inicios del siglo XXI (Bensusán, 2006).

De un gobierno distinto al que estuvo en el poder durante 71 años se podía suponer un interés real por dismantelar uno de los pilares del viejo régimen y así contribuir a que la alternancia en el poder se convierta en transición a la democracia. Sin embargo, esto no sucedió. Al gobierno de Fox no le interesaba dismantelar sino refuncionalizar el sindicalismo corporativo. En agosto de 2001, la Secretaría del Trabajo convocó a formar una *Mesa Central de Decisión* y un *Equipo de Trabajo*. La Mesa Central de Decisión fue encargada de aprobar el anteproyecto de Ley Laboral que sería enviada a la Cámara de Diputados en noviembre de 2002. En esta Mesa participaron los dirigentes de las principales Cámaras empresariales (COPARMEX, CANACINTRA, entre otros), además de dirigentes sindicales (CROM, CTM, etc.) y miembros de la Secretaría (De la Garza Toledo, 2004).

De acuerdo con De la Garza (2004), el punto de partida de la Secretaría era la persona (contemplando a los integrantes de la planta como seres humanos iguales) por encima de obreros o patronos. La Ley de 1930 partía de la desigualdad de intereses entre el capital y el trabajo. Es decir, se trataba de una concepción marxista. Los derechos laborales, incluyendo el salario, no serían fijados por el mercado, sino contruidos históricamente por el pueblo con sus luchas. No el que se fija por la libre oferta y demanda de mano de obra sino el necesario para satisfacer las necesidades del trabajador y su familia. La concepción neoliberal implica una profunda revisión de estos principios, el concepto de justicia social desapareció en la medida en que los salarios y las condiciones de trabajo se fijasen en el mercado. La concepción de la que partía la Secretaría para realizar modificaciones a la Ley Laboral implicaba una mezcla entre preceptos neoliberales (flexibilidad) y vagos tintes humanistas (el concepto de justicia

social era reiteradamente mencionado en el contenido del Proyecto que resultó de estas mesas de trabajo¹¹).

En este nuevo Proyecto¹² los contratos por “capacitación inicial” se establecían por tres meses y podían ir hasta seis meses para los “trabajadores de confianza” sin obligación para el patrón. Las modalidades de los contratos para capacitación inicial y por temporada son un instrumento para afectar la estabilidad en el empleo a beneficio de los empresarios. Dichos contratos formarían parte de la flexibilización de la fuerza de trabajo con una precarización en el empleo. Además de que este Proyecto no contempla una propuesta para mejorar el nivel salarial de los trabajadores. La propuesta del Proyecto en torno a la productividad se limitaba a la vía administrativa de reconvertir los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento en Comités Nacionales de Productividad y Capacitación; que dentro de sus funciones tendrían la de “estudiar mecanismos y nuevas formas de remuneración que vinculen los salarios a los beneficios de la productividad”. Estos comités serían apenas de carácter consultivo, dejando entrever que la propuesta referente a la productividad se limita a un carácter meramente administrativo sin siquiera contemplar la vía de la innovación tecnológica y el desarrollo de la ciencia. En cuanto al registro sindical, esta propuesta establece un Registro Público de Sindicatos pero no de contratos, siendo esta una característica que protege a la figura de los contratos de protección del sindicalismo corporativo. Adicionalmente, ese Registro Público no fue propuesto como un órgano autónomo, sino que formaría parte del Ejecutivo; dejando el control y monitoreo del registro de sindicatos directamente al gobierno federal (Garavito Elías, 2002).

Aquí se suscita un fenómeno muy parecido al que sucedió la década anterior. Este Proyecto de Ley fue desechado en el Congreso de la Unión, en gran medida por la presión mediática que implicaba una reforma laboral de esas características y alcances; discusión que se extendió hasta 2005. Sin embargo, el pacto que se logró en la *Mesa Central de Decisión* entre empresarios y sindicatos ya estaba hecha. Así como con el pacto por la Nueva Cultural Laboral, este nuevo Proyecto, aunque no se convirtió en reforma, dio paso a “ajustes flexibilizadores” y a una tendencia hacia probar nuevas formas de contratación por temporadas que, si bien no estaban en la Ley, en la práctica el Proyecto sí se puso en marcha por parte de la cúpula empresarial sin la respectiva oposición sindical.

Para finales del sexenio, las empresas transnacionales con plantas en México habían establecido una política de salarios internacionales para el personal de mando, homologando los sueldos en dólares con la matriz en el extranjero. Por otro lado, para los trabajadores de base se aplicaban las ventajas comparativas del bajo costo de la mano de obra local frente a la extranjera. Este tipo de políticas de empleo y salario repercutieron directamente en el IMSS e ISSSTE, tanto en el crecimiento de

¹¹ Incluso el concepto de “la dignidad de las personas” era reiterado en el Plan Nacional de Política Labora.

¹² Mediáticamente conocido también como el *Proyecto Abascal*.

derechohabientes como en las cuotas que se aportan en función del salario, en gran medida para el sostenimiento de las instituciones de salud del país. En este contexto, el nivel de salarios y la tasa de empleo formal tienden a la baja y la aportación a la seguridad social también lo hace, por lo que se gesta una futura crisis en términos de seguridad social como resultado de los resultados gubernamentales en materia de salario y empleo (Alzaga Sánchez, 2018).

El gobierno panista mantuvo un sistema de control e intervención sindical idéntico al de Salinas de Gortari. Desde la Secretaría del Trabajo “reconoció” la segunda reelección de Víctor Flores en el Congreso del Trabajo (CT) a pesar de que el estatuto gremial no lo permitía y a que el líder sindical contaba con numerosas denuncias en su contra; de igual forma, dio “el visto bueno” a líderes que se prolongaron indefinidamente, en algunos casos hasta su muerte: de la CROC, SUTERM, etcétera (Alzaga Sánchez, 2018).

Entre 2001 y 2002, en medio de la discusión por la reforma de Ley, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y su aliado obrero, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), buscaron revisar la Ley Federal del Trabajo para reducir la intervención del Estado en los asuntos sindicales y fortalecer la rendición de cuentas de la dirigencia sindical. Por su parte, los socios empresariales de la administración de Fox buscaron una propuesta de reforma que respondiera a las demandas patronales de mayor flexibilidad en la contratación y discrecionalidad en el manejo de las relaciones laborales. Posteriormente, durante el gobierno de Felipe Calderón, las posiciones políticas adoptadas por el PRD, el PAN y sus aliados sindicales permanecieron muy similares; pero, según Bensusán y Middlebrook (2013), la táctica política del PRI definió en gran medida el fracaso de la nueva propuesta de reforma laboral. El PRI de 2010-2011 tenía un número importante de lugares en la Cámara de Diputados y planteaba una estrategia política a nivel federal para buscar recuperar la presidencia en 2012. Los legisladores priistas presentaron una propuesta de reforma progresista a la legislación laboral. Sin embargo, con ánimos de maniobrar para conseguir el apoyo político del sector empresarial pero sin perder posicionamiento frente a organizaciones afiliadas al CT, el PRI terminó las iniciativas propuestas por el PAN, siendo estas más conservadoras y favorables a las empresas. La reforma pudo haberse hecho realidad al contar con los legisladores de ambos partidos apoyando la iniciativa, pero en vista de los riesgos políticos que implicaba promover una reforma de esas características a la Ley Federal del Trabajo a un año de la elección presidencial, el liderazgo del PRI decidió desestimar y congelar la reforma (Bensusán Areous & Middlebrook, 2013).

Este no sería el último intento por reformar la Ley durante el periodo panista. Para finales de 2012, con un presidente saliente que aún tenía pendiente en su agenda política una reforma laboral y un priismo entrante que llegó con todo un paquete de reformas estructurales que quería someter a votación lo antes posible para blindar de herramientas jurídicas a la política económica del presidente electo, Felipe

Calderón utilizó la vía de *iniciativa preferente* para presentar una última propuesta de reforma a la Ley con apoyo de la bancada priista y el pacto político que establecieron entre ambas partes.

2.1.5. La reforma a la Ley Federal del Trabajo, 2012-2013. El priismo del siglo XXI.

El presidente Calderón, todavía en funciones, presentó su iniciativa de reforma laboral el 1 de septiembre de 2012, aprovechando la nueva facultad legislativa que le otorgó la reforma constitucional del artículo 71, la cual entró en vigor en agosto de 2012. Esta nueva facultad, también conocida como iniciativa preferente, permite al Ejecutivo presentar al Congreso hasta dos iniciativas de reformas de ley al inicio del periodo ordinario de sesiones, con carácter preferente, lo cual implica que debe ser votada en la cámara de origen (Cámara de Diputados) y en la cámara revisora (Cámara de Senadores) en un periodo máximo de treinta días naturales. El contexto de la crisis de 2008 y sus efectos en el desempleo, una disminución en los flujos migratorios hacia los E.E.U.U. y la crisis sanitaria del H1N1 justificaban, según Calderón, la necesidad de hacer ajustes en la legislación que favorecieran especialmente el empleo de jóvenes y mujeres. En esta reforma, respaldada por organizaciones empresariales como la COPARMEX, las modificaciones más polémicas fueron el establecimiento de un periodo de prueba en los contratos de trabajo (según el caso, de uno a seis meses), el contrato de capacitación inicial (de tres a seis meses), el límite a los salarios caídos en los juicios por despido injustificado a un periodo de un año y la regulación del pago por hora y de las relaciones de subcontratación entre empresas y de éstas con los empleados. Además, formas de protección para el trabajo como el seguro desempleo no fueron consideradas en la discusión de la iniciativa preferente (Bensusán Areous & Middlebrook, 2013).

Con la reforma se legaliza el modelo de obtención de mano de obra ajena a la empresa conocido como *Outsourcing*. Las empresas pueden contratar personal bajo esta modalidad cuando se justifica el carácter especializado de la actividad, no debe abarcar la totalidad de las actividades que se desarrollen en el centro de trabajo, no deben haber tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores. Se deja a la empresa contratante la responsabilidad de verificar que la empresa contratista cuente con la documentación suficiente para cumplir con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus empleados. Aunque difícilmente bastarán esas prevenciones para impedir que las relaciones laborales que este tipo de contratación conlleva reproduzcan la inseguridad de los contratos individuales, temporalidades reducidas, jornadas arbitrarias, e indefensión de los trabajadores ante la ausencia de sindicatos. Este tipo de contratación garantiza la disminución de los costos de la mano de obra y la ausencia de responsabilidades laborales por parte de la empresa hacia sus empleados (Anguiano Orozco & Ortiz Magallón, 2013).

Según Anguiano y Ortiz (2013), esta reforma favorece al capital en detrimento del trabajo; ya que legaliza procedimientos y prácticas que se venían imponiendo de manera ilegal desde sexenios anteriores. Se hizo intocable el registro sindical y la libertad de asociación de los trabajadores sigue ausente ya que no pueden decidir libremente a qué sindicato pertenecer o incluso ni siquiera saben si fueron incluidos en una organización sindical que desconocen. Esta reforma se anunció como necesaria para crear empleo estable y bien remunerado al flexibilizarse el mercado de trabajo y las relaciones laborales. Sin embargo, el objetivo de la reforma es reducir los costos de la mano de obra e intensificar sin mayor control la explotación de los trabajadores. Existe el claro objetivo de flexibilizar las relaciones laborales en beneficio, particularmente, de las grandes empresas. Esto con el argumento de que México resulte más “atractivo” al capital mundial, además de promover la competitividad y apoyar en la recuperación e incremento de las ganancias del capital.

La reforma a la LFT del 2012-2013 fue resultado de un trabajo político entre el Ejecutivo y los legisladores, aprovechando la coyuntura para validar sus respectivas agendas políticas. En los apartados anteriores se reiteró que, si bien la gran reforma laboral nunca pudo consagrarse hasta antes de 2012, los esfuerzos por conseguirla fueron vastos durante el periodo analizado en esta investigación. Adicionalmente, la evidencia muestra que en México no ha sido necesario reformar la Ley para que las prácticas ventajosas y desreguladas del mercado laboral fuesen implementadas por los grandes capitales. La reforma de 2012-2013 solamente llegó a confirmar el posicionamiento del Estado ante estas prácticas flexibilizadoras. Lejos de regular y sancionar a las firmas que realizaban dichos actos ventajosos, el Estado mexicano terminó cediendo ante las presiones políticas provenientes de los conglomerados empresariales y la cúpula sindical. La reforma reivindicó al Estado neoliberal como ajeno a las problemáticas del mercado de trabajo y se posicionó a favor de las prácticas liberales y desregulatorias por las que tanto se abogaban desde al menos un par de décadas atrás por la élite empresarial y, a posteriori, gracias a las alianzas políticas que existieron de por medio, también por la cúpula sindical.

2.1.6. ¿Qué tipo de mano de obra se demanda en el México neoliberal?

Una vez revisada brevemente la política laboral y los cambios que esta ha tenido en términos de reformas a la Ley en México durante las últimas décadas, resulta importante también analizar cómo es que estas modificaciones a la política laboral han influido para que el mercado laboral demande cierto tipo de mano de obra. En la presente investigación se sostiene que el abandono de la política industrial en el contexto neoliberal hizo que en el mercado de trabajo dejase de predominar cierto tipo de mano de obra y esta fuese sustituida por otro tipo más enfocado al sector servicios y a la manufactura de ensamblaje. Es vital entender qué tipo de mano de obra prepondera en el mercado de trabajo mexicano, ya que al Estado le interesa saciar esa demanda a través de las diferentes instancias que tiene a su

disposición. Es decir, la transición hacia una educación tecnificada y sesgada por ser preponderantemente no científica, es un producto de las modificaciones que ha sufrido el mercado de trabajo vía política laboral.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari predominó la idea de que lo más importante era desregular, abrir la economía y asegurar condiciones macroeconómicas estables, lo cual implicaba abandonar cualquier indicio de política industrial. Sin embargo, se puso un énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Según Méndez Martínez (1996), el apoyo a las MIPYMES siguió una fuerte tendencia hacia el comercio y los servicios. El autor señala que, aunque el desarrollo de ciertos servicios como la informática ayuda a mejorar la competitividad del país, la industrial seguirá siendo el sector más importante de producción directa de riqueza y un elemento básico para la fortaleza económica nacional; por lo que debería ser prioridad. En contraste, la política de apoyo a las MIPYMES que se implementó en aquellos años no atacó con suficiente fuerza los obstáculos del desarrollo del sector industrial, además de que el apoyo a este sector resultó bastante limitado.

El apoyo que el gobierno federal otorgó a las MIPYMES, a través de créditos, fue virando hacia el sector terciario, dejando ver una clara tendencia por parte del gobierno hacia el abandono industrial y la promoción del comercio y los servicios como la nueva ancla de la riqueza. Para 1990, del total de MIPYMES apoyadas 78.8% pertenecían al sector industrial, 15.28% al comercio y 5.91% al sector servicios; mientras que para 1993 pasaron a ser el 25.7%, 50.6% y 23.7% respectivamente (Méndez Martínez, 1996).

Las políticas comercial e industrial aplicadas por los gobiernos neoliberales han tenido como único objetivo abolir las barreras que no permiten la asignación eficiente de los recursos en los mercados, en el marco de la economía de libre mercado. Estas políticas buscan eliminar las regulaciones por parte del Estado obedeciendo a la premisa de la competencia global. Estos gobiernos rechazaron la idea de la industrialización como la base del desarrollo económico, adoptando una política comercial e industrial pasiva que dejaba el desarrollo de la industrial en manos de las fuerzas del mercado. Ya no es el Estado mexicano el que lleva el rumbo de la economía del país, sino es el mercado mundial el que decide la asignación de los segmentos de la industria que se van a localizar en el territorio nacional (Calderón & Sánachez, 2012).

Entre 2000 y 2005 se registró una caída sostenida en la participación del empleo del sector industrial dentro del empleo formal y un correspondiente aumento en la participación del empleo en el sector servicios. La caída en el empleo industrial se explica, según Alcaraz y García Verdú (2006), por la disminución del empleo en la industrial de la transformación, ya que el resto de las ramas industriales (extractivas, construcción y electricidad) aumentaron sus niveles de empleo.

La mayor parte de la reasignación de trabajadores dentro del sector formal no fue entre las distintas ramas al interior del sector industrial, sino que se movieron del sector industrial al sector servicios y posiblemente, una gran cantidad de trabajadores, al sector informal¹³ (Alcaraz & García Verdú, 2006).

Según datos de Calderón y Sánchez (2012), la participación en el PIB total del sector industrial pasó de 24.9% en 1982 a 23.2% en 2009, y el sector servicios incrementó su participación al pasar de 62.7% a 65.9% en el mismo periodo.

Esta breve revisión estadística permite vislumbrar el proceso de abandono industrial por el que México ha pasado desde la década de los ochenta y, por lo tanto, de la reconfiguración del mercado laboral. Si la demanda de fuerza de trabajo prepondera en el sector servicios y los pocos empleos que subsisten en el sector industrial se encuentran en ramas de baja acumulación de capital (como la manufactura de ensamblaje o la construcción), la mano de obra que tendrá posibilidades de emplearse se encontrará sesgada por una carencia de preparación científica. Es necesario señalar que la especialización técnica y científica existe en México, áreas de estudio en universidades muy importantes como el Politécnico Nacional (entre otras) han formado durante generaciones a especialistas no sólo en la técnica, sino también en la ciencia; entonces, la crítica que aquí se plantea enfatiza la problemática del abandono de una política industrial y de empleo que canalice a dichos especialistas en áreas estratégicas de la producción para que sus conocimientos puedan ser utilizados dentro de un sector productivo en crecimiento; es decir, existen otros tipos de formación académica, no sólo de bajos niveles de especialización, pero estos no han podido encontrar espacios en un contexto en el cual se ha priorizado al sector servicios por encima del resto. Por lo tanto, ver al sector educativo como una vía mediante la cual se puede generar crecimiento a través de la generación de “capital humano” ha sido una perspectiva errónea que se ha implementado en el contexto de la política económica neoliberal. En las siguientes secciones de este capítulo, en donde se prestará énfasis ahora en la política educativa, se abordará a profundidad dicha problemática.

2.2. La transición hacia una educación tecnificada.

Según Zoraida Vázquez (1997), desde antaño ha existido el empeño por parte del Ejecutivo de darle su propio sello a la política, lo que ha generado que cada seis años se plantee un nuevo “proyecto educativo”, más por una búsqueda de credibilidad política y social que por un interés real de impulsar un proyecto verdadero. Desde los años sesenta se ha repetido anuncios de una “reforma educativa”,

¹³ Según datos de Alcaraz y García Verdú (2006), de enero de 2000 a diciembre de 2005 se perdieron un total de 309,065 empleos formales en el sector industrial; mientras que para el sector servicios hubo un aumento de 1,040,343 empleos formales.

aunque, hasta antes de comenzado el siglo XXI, hubieron tres cambios sustanciales: el Plan de Once Años (1959-1964), la “reforma educativa” de 1970 a 1976 y la “modernización educativa” del salinismo.

El Plan de Once Años trató de enfrentar la problemática de la explosión demográfica, tratando de anticiparse a las necesidades que traería consigo el crecimiento de la población con una planeación que permitiera preparar aulas, maestro y materiales; fue entonces que se instituyó el libro de texto gratuito en las primarias. Posteriormente, la reforma a la ley de educación de 1974 promovía un cambio de métodos de enseñanza destinado a modificar el método memorístico para preparar a los estudiantes para un proceso permanente de aprendizaje. Se agruparon los conocimientos en español y matemáticas como lenguajes, y a sociales y naturales como ciencias. Además, se decidieron eliminar las trabas reglamentarias para la acreditación de conocimientos y de ampliación la educación media para que el ciclo escolar no solamente fuera preparación para ingresar a las universidades, sino que proveyera alternativas terminales (agricultura o técnicas) que posibilitaran la incorporación al mercado laboral (Zoraida Vázquez, 1997).

Estas reformas no fueron capaces de cubrir el rezago educativo, además de que fueron emprendidas sin diagnóstico y sin experimentación y evaluación ante la prisa de aplicarlas antes del sexenio presidencial. Desde la década de los ochenta se planteaba la necesidad de “modernizar” al sistema educativo, pero la carencia de un proyecto sólido y la política de gasto público restringido hicieron que no fuese posible implementar una gran reforma modernizadora. Sin embargo, el cambio de política económica tanto en su implementación técnica como en su corte ideológico, así como el proceso de descentralización educativa fueron antecedentes fundamentales para que el 1992 se reformara profundamente al sistema educativo cuyas consecuencias permearon hasta nuestros días, principalmente en sus contenidos con la intención de empatarlos con la lógica económica de mercado que se estaba reconfigurando en paralelo, y que fue expuesta en el apartado 2.1. de la presente investigación.

2.2.1. La “modernización” de la educación. Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el gobierno de Miguel de la Madrid establecía tres propósitos para el sector educativo: 1) promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; 2) ampliar el acceso de los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; y 3) mejorar los servicios que son prestados en estas áreas. Derivado del PND, se elaboró el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. En este programa se abordaban las razones del rezago académico a nivel nacional, de entre las que se pueden destacar los pobres servicios educativos en zonas marginales así como la insuficiencia de los mismos,

principalmente a nivel básico; además de los problemas de desigualdad económica que estaban presentes en todo país (Alcántara, 2008).

El Programa planteaba una *revolución educativa*, con seis objetivos principales: 1) elevar la calidad a partir de la formación integral de docentes; 2) racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso a servicios, con prioridad para las zonas más desfavorecidas; 3) vincular educación con desarrollo; 4) regionalizar la educación básica y normal y desconcentrar la superior; 5) mejorar la educación física, el deporte y la recreación; y 6) hacer de la educación un proceso participativo.

En el caso de la educación superior, con este Programa se buscaba que la política universitaria siguiera lo establecido desde la política educativa pública que consideraba como prioritaria la vinculación con el sector industrial, impulsando la educación técnica, las carreras tecnológicas y reducir la inscripción en las disciplinas sociales, puesto que, dada la necesidad de racionalizar recursos, se consideraba que éstas no incidían en la producción, y por tanto no eran prioritarias (Ramírez Martínez, 1999).

Para Ramírez Martínez (1999), desde la década de 1980 la educación superior en México se ha considerado como un sector no prioritario, siendo víctima del abandono financiero, dejando que cada institución se adapte a la nueva situación restrictiva. Los cambios generados en esta década eran determinados por una tendencia a la contracción en el crecimiento de oportunidades de escolarización hasta un estancamiento de la matrícula y una pérdida en el poder adquisitivo de los docentes. Para muestra, entre 1982 y 1987 el gasto educativo para nivel superior disminuyó 34% en términos reales, y para 1988 los ingresos de los profesores se habían visto reducidos entre un 40 y un 50% en relación al inicio de la década.

2.2.1.1. Regionalización y descentralización de la educación superior.

En su discurso inaugural, Miguel de la Madrid proponía una estrategia de “descentralización del sistema nacional de educación”. A principios de 1920, José Vasconcelos, entonces rector de la Universidad Nacional, lanzó una campaña para crear la Secretaría de Educación Pública con el argumento de que ni los estados ni los municipios tenían recursos suficientes para mantener y ampliar la enseñanza. Tuvo éxito, al ser creada la SEP en 1921 y Vasconcelos pasando a ser su primer secretario. Entendiendo esto como un proceso de centralización educativa, esto siguió desarrollándose con la llamada Educación Socialista. En 1934, una reforma constitucional dotó al Congreso con el poder de unificar y coordinar la educación en todo el país y autorizando al Ejecutivo a centralizar la política educativa y el diseño de los programas escolares (Ornelas, La descentralización de la educación en México, 1988).

Ahora con de la Madrid, se argumentaba que la gestión de la educación y de la distribución de los recursos estaría en mejores manos si se contaba con un sistema descentralizado. Los defensores del sistema descentralizado postulaban que este respondería mejor a las necesidades de la comunidad y

estimularía la participación de padres y alumnos en la administración de las escuelas. Un sistema descentralizado mejoraría la gestión de recursos y traería en consecuencia una mejora considerable a la calidad de la enseñanza (Ornelas, La descentralización de la educación en México, 1988).

En el capítulo VI del Programa, punto 9, se plantea la descentralización de la educación básica normal. Según el Programa, esto se basaba en la cooperación y corresponsabilidad de los gobiernos estatales y municipales. Esto tenía el objetivo de reafirmar la atribución rectora del Gobierno Federal respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio a nivel nacional, así como sus funciones de evaluación pero, al mismo tiempo, promoviendo la coordinación entre los tres niveles de gobierno para fortalecer el Pacto Federal¹⁴ y que así el proceso de descentralización educativa se vea fortalecido.

La política de descentralización también afectó a la educación superior. La estrategia del crecimiento de la matrícula, establecida incluso desde la década anterior, fue reemplazada por una política de descentralización de las unidades encargadas de la docencia universitaria, por lo que el sistema de enseñanza universitaria dejó de crecer al ritmo que venía haciéndolo. En la década de los ochenta la matrícula de licenciatura registró valores positivos de crecimiento, sin embargo, el incremento anual de la oferta educativa se empató con la tasa demográfica de crecimiento de las personas en edad escolar. De tal suerte que, aunque existía un esfuerzo por sostener una oferta creciente, la capacidad de cobertura permaneció igual durante prácticamente toda la década (Rodríguez Gómez, La modernización de la educación superior en México: una agenda para la discusión, 1996).

En el terreno de las instituciones tecnológicas se incrementó significativamente el número de establecimientos. La política de descentralización permitió que estas universidades abarcaran todo el territorio nacional, ya que a prácticamente todas las entidades les interesaba tener su propio centro de estudios tecnológicos. En cambio, la oferta de plazas universitarias se limitó a ampliar la infraestructura ya existente (Rodríguez Gómez, La modernización de la educación superior en México: una agenda para la discusión, 1996).

A colación de los institutos tecnológicos, cabe señalar que desde el siglo XIX, en plena gestación del capitalismo industrial, los gobiernos de muchos estados americanos y europeos instauraron las primeras escuelas superiores dedicadas a la formación de técnicos e ingenieros con los conocimientos requeridos por el sistema capitalista. Esto como consecuencia de la renuencia de las universidades de prestigio por incorporar la educación técnica en su sistema curricular. Desde entonces los sistemas de educación superior de muchos países se caracterizaron por la presencia de instituciones tecnológicas,

¹⁴ Se entiende como "Pacto Federal" a un acuerdo de igualdad entre las distintas entidades federativas que se suscribe desde el siglo XIX. Existen estados libres, autónomos y soberanos con la capacidad de tener representación en las Cámaras de Diputados y Senadores, así como poder elaborar y modificar sus propias leyes y legislaciones internas dentro de los límites establecidos en la Constitución.

con objetivos, programas y orientaciones institucionales diferenciadas. México pasó por este proceso a principios del siglo XX; con la fundación del Instituto Politécnico Nacional en la década de los treinta, se empezó a contar con una institución que sumaba diversas escuelas de ingeniería y de otras profesiones ligadas al plan de producción establecido desde años anteriores, sin embargo, el Politécnico Nacional contaba con la particularidad de haber sido fundado con una fuerte carga ideológica de clase de por medio. Desde entonces, pero de manera acelerada a partir del proceso de descentralización vivido en los ochenta, la educación superior en México se distinguió por la presencia de dos tipos de instituciones que coexisten: las universidades y los tecnológicos (Ruiz-Larraguivel, 2011). En el capítulo 3 de la presente investigación se ahondará con profundidad en los casos de las instituciones tecnológicas así como en el caso particular del Instituto Politécnico Nacional.

Par finales de los años ochenta el gobierno no había logrado establecer y aplicar una política clara para la educación superior, ya que sus líneas de acción se veían reducidas a la limitación presupuestal y al control salarial, dejando que las mismas instituciones educativas se manejaran a su forma y así reflejando las limitaciones de la distribución de los recursos; o sea, la educación quedó sujeta a los planes de estabilización, lo cual provocó reducciones en el presupuesto público y en el gasto educativo. El modelo educativo establecido en los ochenta se resume en tres apartados: la redefinición del uso de los recursos y el financiamiento; empezar a someter a discusión el tema de la calidad de la enseñanza; y la creación de una nueva fuerza de trabajo flexible para generar una visión de la educación moldeada en función de las necesidades del mercado (Ramírez Martínez, 1999).

2.2.2. La reforma de 1992. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y el Programa Nacional para la Modernización Educativa (PNME).

Durante el sexenio salinista se consideraba fundamental estimular la educación para mejorar el ejercicio de la ciencia y la tecnología y así evitar la dependencia del exterior, pero los objetivos de política y las recomendaciones de organismos internacionales que financiaron a México con deuda externa aseguraron que la educación básica se convirtiera en algo prioritario para el gobierno. Por lo que la agenda de la “modernización” de la educación se fijó como objetivos mejorar la calidad del sistema, elevar la escolaridad de la población, y continuar con el proceso de descentralización (Zoraida Vázquez, 1997).

Es posible entender que el proceso reformador de los años ochenta, alentado por una política de gasto público restringido, fue el antecedente de la verdadera política educativa neoliberal en contenido y forma, ya que no es sino hasta comienzos de los noventa cuando ésta comienza a tomar un trayecto más preciso, reconstruyendo a la educación superior en función de los requerimientos de la política económica neoliberal; dándole especial énfasis a la modernización y al tema de la calidad.

Para Ramírez Martínez (1999), las bases políticas del proyecto universitario se constituyeron desde las primeras reuniones convocadas por el PRI como parte de la campaña presidencial de Salinas, en donde se priorizaba lo relativo a la calidad de la enseñanza, el impulso de la educación tecnológica, la vinculación con los requerimientos nacionales e internacionales (como el caso de las evaluaciones PISA, etc.), la racionalización del gasto y la aplicación de recursos adicionales a partir del desempeño.

En este punto, vale la pena aclarar cuál es la concepción tradicional de “calidad educativa” que se establecía como válida desde aquellos años. Después de la Segunda Guerra Mundial los países ganadores, que hasta ese momento tenían ya una gran infraestructura educativa para su población, comenzaron a considerar en sus políticas el tema de la “calidad”. Por principio, de una manera sintetizada, la calidad es entendida como el resultado de la introducción de contenidos más amplios y actualizados, así como de una constante mejora en los métodos pedagógicos (Seibold, 2000). En gran medida, es posible relacionarlo también con la capacidad que tiene el sistema educativo de adaptarse a las nuevas necesidades económicas de la nación. Actualizando los contenidos y preocupándose por la problemática de cobertura y deserción escolar.

A lo largo de los ochenta, la crisis fiscal y la caída de los recursos asignados a las universidades trajo consigo una reducción de salarios, una falta de materiales didácticos y de laboratorio, así como en el deterioro de las instalaciones escolares. En este contexto, la universidad pública trató de adecuarse a los designios del mercado, la empresa privada y la competencia y rentabilidad. Sin embargo, tras su pobre desempeño producto en gran medida de los recortes presupuestales, existían severas críticas referentes a su ineficiencia y baja calidad, reivindicando así a la universidad privada como el modelo a seguir. La visión del papel de la educación se comenzó a reducir drásticamente, pasando a ser uno de los bienes y servicios que conforman los factores de la producción, y el papel social que se le asignó fue el de capacitar, así como el de producir y difundir conocimientos que sean requeridos por los procesos productivos de la economía nacional, condicionada al mercado en el marco de la apertura comercial. Para estos gobiernos, la modernización de la educación tiene un sentido adaptativo y reproductor del modelo económico y de las relaciones sociales establecidas desde la cúpula económica y política (Ramírez Martínez, 1999).

El gobierno de Salinas fue el primero en hablar claramente de la modernización del país, con la intención de llevar a México al “primer mundo”. Es por esto que durante su administración se firmó el TLCAN y se consiguió ingresar a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El programa para el sector educativo, llamado Programa Nacional para la Modernización Educativa (PNME), establecía que en el sistema educativo existía 1) insuficiencia en su cobertura y calidad, 2) una desvinculación entre ciclos escolares, 3) concentración administrativa y 4) condiciones desfavorables para la planta docente. Para darle solución a estos problemas se propuso que la política

educativa estuviera enfocada en a) ampliar la cobertura y redistribuir la oferta, b) elevar la calidad a través de una reformulación de contenidos, c) desconcentrar la administración y c) mejorar las condiciones de docencia (Alcántara, 2008). Para conseguir esto, el 18 de mayo de 1992 el gobierno federal firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica¹⁵, impulsando profundas modificaciones al sector educativo.

Si bien la presente investigación sostiene un énfasis en la educación superior, la reforma a la educación básica de 1992 es fundamental para entender la implementación de las políticas neoliberales en el sistema educativo nacional.

El ANMEB es muy probablemente el cambio más importante que ha tenido el sistema educativo durante todo el periodo de estudio (y uno de los más importantes en la historia). Uno de los cambios más visibles es la continuidad al proyecto de descentralización. Con el ANMEB se modificaron las atribuciones de la federación y los estados “a fin de transformar el centralismo y burocratismo del sistema”. Esto representó que el gobierno federal cediera a los gobiernos de los estados un total de 700 mil empleados entre académicos y administrativos y la construcción de casi 100 mil edificios y transferencia de 22 millones de piezas de mobiliario. Sin embargo, el gobierno federal continuó manteniendo el control de la normatividad, la elaboración de los planes de estudio y la formación de los profesores. Finalmente, con respecto a los contenidos se puso en marcha el Programa Emergente para la Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, el cual tenía por objetivos: fortalecer el aprendizaje y el ejercicio de la escritura, lectura y expresión oral en alumnos de primaria; reforzar el aprendizaje en matemáticas y geometría; restablecer el estudio de la historia, geografía y civismo como materias aisladas, y dejar de contemplarlas como parte del área de ciencias sociales; y reforzar los contenidos relacionados con el cuidado de la salud (Alcántara, 2008).

Para Mabire Ponce (1996), el contenido de los libros de texto para las materias de historia en educación primaria tuvo un cambio radical, no sólo en el tipo de contenidos, sino también en la postura ideológica con la que se ahondaba en los distintos acontecimientos históricos. Hasta antes de esta reforma, los libros de texto tenían todavía un fuerte contenido cultural y reivindicador de los ideales revolucionarios, rescatando todavía muchas de las propuestas pedagógicas encaminadas desde la administración de José Vasconcelos. Sin embargo, con la reforma de 1992 se dio énfasis a la dinámica de apertura al exterior, y cómo es que México forma (o formaría) un papel fundamental en ésta. Los manuales de 1992 calificaban la apertura comercial iniciada con Miguel de la Madrid como un “cambio fundamental en el México del siglo XX”, cuya lógica, según Mabire Ponce, propone que el contacto con la economía

¹⁵ Dicha firma se hizo entre el presidente de la república, el secretario de Educación Pública, los gobernadores de los estados y la lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

internacional fuese la fuerza motriz del desarrollo nacional, ya que con el gasto público se generarían más problemas que beneficios.

En los manuales de 1992, aquellos documentos que dan forma al contenido de los libros de texto, se manifiesta mucho interés en modificar las relaciones del país con el exterior, siendo este un pilar en la política salinista. Es entonces que se prescinde de ideas proteccionistas o incluso anticolonialistas y se pretende perder la desconfianza frente al mundo, ya que en los libros anteriores se afrontaba la vocación internacionalista con otra visión y postura ideológica, principalmente latinoamericana. En la versión de 1992, Estados Unidos pasó a ser un socio confiable de México, siendo que existían antecedentes recientes de una cooperación económica fructífera, por lo que se optó por reinterpretar la relación histórica que habían tenido ambas naciones. Por ejemplo, al estudiar el periodo que comprende a la revolución se ocultan las intervenciones realizadas por los Estados Unidos, y más bien se insinúa, por vez primera, que su reconocimiento habría sido decisivo para el triunfo de Venustiano Carranza, y por tanto, para el triunfo de la revolución misma (Mabire Ponce, 1996).

Como bien se mencionó a lo largo de todo el punto 2.1., la COPARMEX fue un organismo que se mantuvo activo políticamente durante la instauración de las políticas económicas neoliberales, y fundamentalmente durante el ajuste flexibilizador del mercado de trabajo. En materia de educación pública también tuvo una fuerte injerencia.

Según lo reportado por la prensa del 1 de septiembre de 1992, la COPARMEX, en representación del sector privado en el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE), manifiesta en una breve declaración única que califica como un gran acierto el que los textos de 1992 hayan modificado el contenido y estructura de las asignaturas impartidas a nivel básico, principalmente la materia de historia al considerarla como una disciplina individual y no como parte de las ciencias sociales (en la que se combinaba la historia nacional y universal con la geografía y el civismo). Ya que, según la COPARMEX, desde 1974 (que fue cuando se estableció a la historia como parte del área de sociales) se venía impartiendo esta materia con un preocupante sesgo ideológico conservador. Además, en esta declaración se añade que los nuevos libros de texto transmiten una interpretación más “madura y mesurada” del pasado, lo cual evitaba “distinciones condenatorias o glorificaciones exageradas” así como abstenerse de difundir “ideas extrañas de antaño” siendo esta una crítica del presunto sesgo comunista que imperaba en los textos educativos hasta ese momento. Esta declaración fue acompañada con la aclaración de que en México no existe una tradición intelectual de izquierda, sino que toda idea emparentada con el pensamiento socialista provenía del exterior y entraba en conflicto con las tradiciones nacionales (Mabire Ponce, 1996).

Para Mabire Ponce (1996), este reordenamiento pedagógico es resultado no sólo de una reconfiguración ideológica en las esferas de poder, sino también de alianzas y complicidades entre los

representantes patronales y el Estado, en función de establecer un punto medio entre sus intereses y la puesta en marcha de sus estrategias políticas y económicas.

Todas estas modificaciones tomaron forma en la nueva Ley General de Educación Pública promulgada el 13 de julio de 1993. Aquí se establece la obligatoriedad de las educaciones primaria y secundaria y su carácter laico. Ernesto Zedillo, como secretario de educación pública, encomendó a un grupo de especialistas a elaborar el texto de historia de México que ya se venía proponiendo desde la firma del Acuerdo, el cual se utilizaría para la enseñanza de 4º, 5º y 6º años de primaria. Esto rompió con el esquema de enseñanza de historia que para 1974 contemplaban a las materias de historia, geografía y civismo en el campo de ciencias sociales; siendo que ésta área del conocimiento empezaba en primer año con la transmisión de los conceptos de tiempo y pasado, para pasar a historia local en 2º, historia prehispánica y colonial en 3º, historia nacional en 4º, e historia universal (Europa, América, Asia y África) para 5º y 6º años (Zoraida Vázquez, 1997). Es entonces que se reconfigura el contenido de ésta materia para limitarse a enseñar historia de México, y la historia universal contemplaba primordialmente a Europa y la nueva manera de enseñar la relación entre México y Estados Unidos (como bien se ha explicado anteriormente).

Este viraje ideológico tan marcado, no solamente en el discurso político sino también en el contenido de los planes de estudio, así como la política de gasto público reducido implementada desde la década pasada, tuvo injerencia en el tipo de educación que también se impartía a nivel superior. Tanto en el tipo de instituciones que comenzaron a prevalecer como en las áreas de conocimiento que recibieron una mayor promoción y aceptación.

De la misma manera que para la educación básica, la educación superior se asoció al proyecto de modernización por medio de nuevas estrategias de financiamiento y la implantación de distintos mecanismos de evaluación, todo esto respaldado por el PNME. Durante el periodo salinista se buscó establecer un pacto entre las universidades y el Estado, por lo cual, en medio de una serie de discusiones y negociaciones entre ambas partes, se esperaba lograr alterar el contexto dentro del cual operaban las instituciones de educación superior, y se les proporcionarían incentivos para elevar su calidad y para mejorar su desempeño. Fue entonces que se incorporó la evaluación como medida necesaria para el mejoramiento institucional: autoevaluaciones institucionales, evaluación de programas académicos, nuevos programas de posgrado y de proyectos de investigación, asignación de recursos extraordinarios en función de los resultados de evaluación, así como establecer líneas prioritarias de desarrollo y formular nuevos proyectos con la intención de competir por una bolsa de recursos extraordinarios. Se establecieron mecanismos de deshomologación del salario del personal académico, en función de nuevos criterios de desempeño y productividad (Barrón Tirado, 2005).

En los noventa, a diferencia de la década anterior en la que la política educativa todavía tenía cierta influencia del mandato nacionalista, después del ANMEB comenzaron a imperar los principios de eficiencia, eficacia y calidad. De esta forma se pretendía garantizar la pertinencia de la formación universitaria en relación con las exigencias y demandas de la globalización y con las tendencias educativas encomendadas desde los organismos internacionales. La firma del TLCAN establecía la necesidad de que los países miembros generaran mecanismos equivalentes de evaluación profesional para garantizar ciertos estándares de los servicios fronterizos. Esto obligó a México a desarrollar sistemas de acreditación de programas educativos y certificación de egresados en diversas profesiones. Es en este sentido que la formación de profesionales se comenzó a concentrar en las nuevas exigencias del capital humano, así como en la formación de perfiles más acordes al marco de la nueva dinámica internacional. Es entonces que se comenzó a vislumbrar a la educación como un sistema de inversión y costos económicos, cuyos resultados deberían de ser confrontados en términos de eficiencia y productividad (Barrón Tirado, 2005).

Fue en esta década en la que se inició el planteamiento de las reformas estructurales de las instituciones de educación superior, ya fuese en los planes y programas de estudio como en las metodologías de enseñanza y aprendizaje, con el objetivo de formar perfiles en función de los requerimientos de la globalización (Barrón Tirado, 2005).

En 1988 la ANUIES presentó un documento llamado *“Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior”*, el cual fue la base del capítulo sobre educación superior en el PNME. En ese momento, la política de educación superior asumió un importante cambio de dirección cuyo principal eje fue el énfasis en la evaluación de procesos y resultados. En 1990 la ANUIES aprueba la *“Estrategia de la ANUIES para el mejoramiento del sistema de educación superior”*, y para 1991 el Consejo Nacional de Planeación de la Educación Superior (CONPES) publica el documento titulado *“Prioridades y compromisos para la educación superior en México 1991-1994”*. En dichos documentos se hace énfasis en la formación académica de los profesores, en el mejoramiento de la infraestructura y en la actualización administrativa y financiera (Villa Lever, 2013).

Entre 1980 y 1984 se inauguraron 26 nuevas instituciones educativas privadas para educación superior, mientras que el sector público sólo incorporó una nueva universidad (en Quintana Roo), 11 tecnológicos de nivel superior, y 4 tecnológicos en la modalidad de “universidades tecnológicas”. Al mismo tiempo, la proporción de alumnos inscritos en las áreas de ciencias agropecuarias, naturales y exactas y de la salud fueron a la baja. La primera de ellas, que para 1989 tenía un 6.2% de la matrícula total, con más de 65 mil estudiantes, descendió a menos del 3% para 1994. En 1989, las ciencias naturales y exactas tenían una proporción conjunta de 2.7%, bajando a 1.9% en 1994. Las ciencias de la salud descendieron del 11 al 9.5% para el mismo periodo. Finalmente, el área de ciencias sociales tuvo un

ligero crecimiento, pero la mayor parte de la matrícula se encontraba en áreas contables, administrativas e informáticas; teniendo una población ligeramente mayor al 50% en 1994 (Rodríguez Gómez, 1996).

La distribución de la matrícula por área de conocimientos se mantuvo estable incluso hasta la primera década del siglo XXI; exceptuando la matrícula de Educación y Humanidades que disminuyó casi 6 puntos porcentuales para finales del sexenio de Felipe Calderón, en gran medida como resultado del descenso de la matrícula de la Licenciatura Normal que pasó de 8.7 a 4% de 1991 a 2013. El área de Ingeniería y Tecnología subió 7% entre 1998 y 2012, esto gracias al impulso de las Universidades Tecnológicas creadas en 1991, tomando mayor impulso durante el sexenio de Zedillo (Villa Lever, 2013).

Brevemente, para el caso de las condiciones salariales del magisterio, en el ANMEB se consideraba un aumento general de salarios para profesores, pero acoplándose a la política laboral, se estableció un sistema de estímulos para premiar el rendimiento y la actualización del cuerpo docente, para estimular el mejoramiento de su desempeño. Adicionalmente, se establecieron premios estatales y federales para los mejores profesores. Para nivel superior, se evitó el incremento salarial general, creándose estímulos de “desempeño académico” y ampliando el Sistema Nacional de Investigadores creado en 1984, para tratar de mejorarlos con base en evaluaciones de preparación y productividad. Dada la existencia de estos bonos de productividad, la mayor parte de los ingresos de los investigadores se sostiene de estos incentivos, relegando a los sueldos base a niveles muy bajos, trayendo inseguridad a futuro para las pensiones de estos profesores, ya que es el sueldo base el que rige el nivel de pensión para el retiro (Zoraida Vázquez, 1997).

Tanto para Carlos Salinas como para Ernesto Zedillo la educación no era únicamente una instancia para legitimar sus gobiernos ante la sociedad, sino que también formaba parte de su proyecto económico, ya que ambos tenían que trabajar en concordancia. A lo largo de sus sexenios, ambos fueron enfáticos en señalar que no podía existir reforma económica sin una reforma educativa. En el Plan Nacional de Desarrollo de Salinas se señalaba que la educación moderna debía responder a las demandas de la sociedad y contribuir al desarrollo nacional. De igual forma, constantemente se hacía referencia a la comparación internacional: “No olvidemos –llegó a decir Salinas- que a las potencias económicas de Europa y Asia las ha colocado en un lugar de privilegio la enorme calidad de su sistema educativo. Nuestro propósito es alcanzar esa calidad”. A pesar de esto, el sexenio salinista concluyó con serios problemas económicos y sociales (el levantamiento del EZLN, por ejemplo) y una realidad educativa que aún no resolvía los problemas de cobertura y de calidad. La política educativa de Zedillo consideró explícitamente la continuidad del Acuerdo ya que definía un cúmulo de tareas para consolidar las innovaciones que se habían puesto en marcha a partir del ANMEB (Camacho Sandoval, 2001).

Durante este periodo reformador, la política educativa mexicana pasó de un Estado benefactor a un Estado evaluador, regido por la lógica de la eficiencia y la eficacia de las instituciones educativas y por la rendición de cuentas con la finalidad de seguir otorgándoles un financiamiento en función de la productividad y la eficiencia terminal. Las instituciones educativas en México, principalmente las de educación superior, entraron en la lógica de la evaluación con la intención de obtener una acreditación internacional y ser competitivas. Este cambio de visión ha generado ciertas condiciones de desigualdad, ya que con esto ha aumentado la exigencia para el ingreso a universidades, pidiendo puntajes más altos en aras de la calidad, aunado al aumento de la demanda de lugares en las universidades y de los bajos recursos con los que éstas operan. Lo acontecido durante toda la década es evidencia de que las exigencias y demandas del mercado de trabajo influyeron en la formación profesional, así como en el tamaño de la matrícula, sin dejar de reconocer las problemáticas que cada institución enfrenta por dar respuesta a los diferentes programas de evaluación emanados por el Estado (Barrón Tirado, 2005).

2.2.2.1. El énfasis sobre la calidad de la educación y la incorporación de México en evaluaciones internacionales.

Previamente, en la presente investigación se ha hecho mención sobre la calidad educativa y cómo es que ésta pasó a tener una preponderancia fundamental para la política educativa, principalmente a partir de la década de los noventa. En este apartado se abordará la discusión referente a la evaluación de la calidad desde la perspectiva de diferentes organismos internacionales y cómo es que México se insertó en esta dinámica de evaluar su sistema educativo según los parámetros de dichas instituciones.

En Miranda Esquer et al. (2012) se señala que Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) define la calidad educativa como: “Nivel alcanzado en la realización de los objetivos educativos”. Es decir, se parte de que existen niveles en el logro de la calidad, lo que implica medir o valorar cada uno de esos niveles alcanzados para verificar cierto grado de calidad. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define la educación de calidad como la que: “Asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equiparles para la vida adulta”.

Los autores mencionan que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) encuentra diferentes ideas que suelen desarrollar padres de familia y profesores respecto a la calidad, encontrando que los padres de familia expresan este concepto como: armas para que el alumno tenga una mejor vida, transmitir conocimientos, la asistencia de los maestros en la escuela, y realizar todas las tareas del libro. Por otro lado, los docentes expresan el significado de calidad como: el apoyo que los padres de familia aportan a sus hijos en las tareas escolares y en su responsabilidad respecto a la escuela, las calificaciones sobresalientes de los alumnos, la responsabilidad de las partes involucradas

en el proceso educativo, los alumnos estudiosos como testimonio de calidad y los recursos económicos que la escuela puede ejercer.

Por su parte, el INEE tiene su propia definición de calidad educativa:

“La calidad del sistema educativo es la cualidad que resulta de la integración de las dimensiones de pertinencia, relevancia, eficacia interna, eficacia externa, impacto, suficiencia, eficiencia y equidad”.

Igualmente, el INEE¹⁶ considera que un sistema educativo de calidad:

- *“Establece un currículo adecuado a las necesidades individuales de los alumnos (pertinencia) y a las de la sociedad: no sólo una mayor productividad económica, sino también la democracia política, el respeto a los derechos humanos, el desarrollo de la ciencia, el cuidado del ambiente y la preservación y enriquecimiento de la diversidad cultural (relevancia).*
- *Logra que la más alta proporción posible de destinatarios acceda a la escuela, permanezca en ella hasta el final del trayecto previsto y egrese alcanzando los objetivos de aprendizaje (eficacias interna y externa).*
- *Consigue que los aprendizajes logrados por los alumnos sean asimilados en forma duradera y den lugar a comportamientos sociales sustentados en los valores de libertad, equidad, solidaridad, tolerancia y respeto a las personas; que dichos comportamientos sean fructíferos para la sociedad y para el propio individuo, quien podrá así alcanzar un desarrollo pleno en los diversos roles que habrá de desempeñar como trabajador, productor, consumidor, padre de familia, elector, servidor público, lector y telespectador, entre otros; en pocas palabras, como ciudadano cabal (impacto).*
- *Cuenta, para ello, con los recursos humanos y materiales necesarios (suficiencia) y los aprovecha de la mejor manera, evitando despilfarros y derroches (eficiencia).*
- *Considera la desigual situación de alumnos y familias, de las comunidades en que viven y de las escuelas mismas, y ofrece apoyos especiales a quienes lo requieren, para que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número posible (equidad)”¹⁷.*

Si encontrar una definición de calidad educativa ha resultado complicado, lo mismo ocurre cuando se plantea la necesidad de evaluar el sistema educativo y valorar su nivel de calidad. Desde la

¹⁶ Aunque este Instituto fue creado hasta la administración de Fox, su conceptualización de la calidad educativa rescata muchos elementos que se venían planteando desde aquella época.

¹⁷ Ambas citas fueron sacadas directamente de la página web del INEE en su apartado de calidad educativa.

implementación de estas evaluaciones, la consolidación de la calidad no ha sido posible, ya que se ha podido puntualizar dónde están las deficiencias pero no se ha dicho cómo superarlas (Miranda Esquer & Miranda Esquer, 2012).

Con el objetivo de optimizar el uso de recursos y mejorar la calidad de la educación, en 1989 se estableció una Comisión Nacional de Evaluación, la cual iba a revisar los informes anuales institucionales sobre las labores cumplidas y los avances en la calidad. En 1991, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) promovió la constitución de una Coordinación Nacional Para la Planeación de la Educación Superior que llevara a cabo la evaluación de las instituciones a partir de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)¹⁸.

En el documento “*Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior*”, presentado en 1989, se establece que para elevar la calidad de la educación superior es necesario crear las condiciones institucionales que hagan posible el cumplimiento de sus funciones. Había que hacerse planteamientos de carácter institucional y no sólo de índole académica. Es entonces que este documento señala que cobra importancia el ejercicio de la evaluación como medio para conocer y valorar el nivel de calidad de las funciones sustantivas y de los medios y condiciones disponibles para así adoptar medidas para corregir errores o para consolidar acciones bien encaminadas. Ésta es la idea que permite incorporar el concepto de calidad a las instituciones de educación superior, pues establece la relación entre los fines de la educación con las “necesidades o proyectos nacionales”, específicamente con el neoliberal. De igual forma, sin que quede claro cuál es el concepto de calidad educativa que este documento considera, se subraya la necesidad de evaluarla, y se establece que existe una ausencia de vinculación de la educación con el sector productivo y el desarrollo científico-tecnológico (Ramírez Martínez, 1999).

En noviembre de 1989 se instaló la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), con la función de impulsar el proceso de evaluación a nivel nacional. Como resultado, la Asamblea General de la ANUIES aprobó en 1990 el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, el cual puso en marcha tres procesos simultáneos de evaluación: 1) el proceso de evaluación institucional; 2) el proceso de evaluación interinstitucional sobre servicios, programas y proyectos, mediante mecanismos de evaluación externa; y 3) estudios sobre el sistema de educación superior a cargo de especialistas. El inicio de este proceso evaluador se dio en 1990, se consolidó en 1991 y 1992, y su operación permanente comenzó a partir de 1993 (Ramírez Martínez, 1999).

¹⁸ El caso de estos CIEES será abordado a profundidad en el capítulo 3 de la presente investigación.

Ramírez Martínez (1999) señala que para la CONAEVA el Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES) (creado en 1991) y en Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL)¹⁹ (creado en 1994) fueron los mecanismos institucionales para la modernización educativa. Su vinculación con el financiamiento queda establecida en el FOMES, que distribuye recursos extraordinarios para proyectos universitarios que cumplan con requisitos de competitividad (ciertos estándares de acreditación, eficiencia terminal, estándares mínimos de conocimientos, etcétera)²⁰.

La autora plantea que se solicitaron evaluaciones a organismos internacionales como la UNESCO en 1992, el Centro Regional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe en 1992, la OCDE en 1994, y algunas evaluaciones nacionales como la de Guevara Niebla en 1992. Los CIEES, establecidos en 1991, se centraron en la evaluación diagnóstica de funciones institucionales y programas por áreas de conocimiento; entre sus funciones estuvo la acreditación de todo este proceso evaluador que tuvo lugar entre 1991 y 1993.

La evaluación de la educación realizada por la OCDE concluyó que los marcos legal e institucional mexicanos para la ciencia y la tecnología son obsoletos, además de que no existe coordinación ni control de la investigación entre los diversos sectores y se carece de criterios uniformes (Zoraida Vázquez, 1997).

En 1993 se crea una instancia complementaria, el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), la cual es una asociación civil que diseña y administra los exámenes de ingreso a la Educación Media Superior y de ingreso y egreso a la Educación Superior y Posgrado, usando dos instrumentos para acreditar los estudios: examen previo a la licenciatura, y el examen general orientado a conocer la calidad profesional de las instituciones de enseñanza (Villa Lever, 2013).

Diversos organismos internacionales asocian los procesos de evaluación con el mejoramiento de la calidad y afirman que el financiamiento que el Estado debe proporcionar tiene que estar en función de los logros obtenidos por las instituciones de educación. En los documentos emitidos por el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y la UNESCO se encuentran diferentes estudios diagnósticos acerca del sistema educativo nacional, de los cuales se derivaron recomendaciones para implementar diversas formas de evaluación. De estos documentos se rescata, principalmente, que es necesario lograr una mayor eficiencia de la educación a un menor costo y se recomienda un papel más protagónico del sector productivo privado en la dinámica y el financiamiento de la educación pública superior. Por ejemplo, el documento de la UNESCO (1995) sugiere que mediante procedimientos

¹⁹ La autora señala que el CENEVAL nació asociado a tres proyectos específicos: los exámenes nacionales indicativos de ingreso a bachillerato, los exámenes nacionales indicativos de ingreso a la licenciatura y los exámenes generales de calidad profesional.

²⁰ El caso del FOMES será analizado en el capítulo 3.

adecuados de vigilancia y acreditación se habrá de reducir la tensión provocada por la aplicación de normas referentes a la admisión de estudiantes, la enseñanza, los programas de estudio y la titulación. De igual forma, este documento establece que se debe reconocer la importancia de la evaluación como mecanismo de perfeccionamiento del personal de educación superior (Barrón Tirado, 2005).

Según Andión Gamboa (2007), las evaluaciones de la calidad educativa en este periodo fueron todavía muy precarias, en las que se priorizaban índices como la eficiencia terminal y la cobertura, siendo documentos en los que se encontraban recomendaciones relacionadas con la eficiencia del gasto público en este rubro. Aunque cabe señalar que estas fueron las primeras de muchas evaluaciones de calidad que se han hecho a partir de entonces. Como el autor señala, el programa sobre gestión institucional de la educación superior de la OCDE comenzó en 1996 con un estudio comparativo internacional sobre diversas prácticas que eran seguidas en sus países miembros, para evaluar y asegurar su concepción de calidad de educación superior²¹. Entonces, durante esos años las políticas orientadas a la promoción de la calidad educativa enfatizaban la necesidad de planear, introducir y operar mecanismos de evaluación institucional, crear algunas nuevas universidades públicas más pequeñas y especializadas, generar incentivos y apoyo para la formación y capacitación del profesorado en las universidades.

Cuando se reconoció que la evaluación es una de las bases de las relaciones entre universidades y Estado, ésta se convirtió en un instrumento de la política educativa. Con esto se intentó garantizar la competitividad entre los centros de educación superior, con lo cual se promovió la competencia interinstitucional (prácticamente con una lógica de mercado, en la que las instituciones que fuesen más “competitivas” eran las mejor calificadas). Esta competitividad se planteó como un lineamiento para que la escuela proporcione al estudiante los conocimientos y habilidades necesarios para su inserción en el mercado de trabajo. Por tanto, la competencia se convierte en una lucha entre instituciones escolares para sostener su jerarquía. Entonces, se considera que la evaluación es un medio estratégico para que las instituciones de educación superior den respuesta los retos del mundo globalizado. El concepto de evaluación fue definido por la ANUIES como “un proceso continuo, integral y participativo que permite identificar una problemática y explicarla mediante información relevante, y que como resultado proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones” (Barrón Tirado, 2005).

Es la evaluación el dispositivo que decide tratamientos financieros selectivos; su finalidad es remodelar las relaciones entre universidad, Estado y mercado de trabajo; opera también como instrumento punitivo para identificar eficiencia y niveles de productividad. La política modernizadora se convirtió en un discurso ideológico que intentó ampliar la racionalidad técnica y la competitividad, a fin de imponer

²¹El concepto de calidad de la educación que tenía la OCDE (el cual se expuso a inicios del punto 2.2.2.1.) era prácticamente el mismo para todos los niveles educativos.

un tipo de modelo de desarrollo modernizante y neoliberal desde fuera para incorporarse a la división internacional del trabajo. Entonces, el objetivo de preparar para la productividad es el punto de partida para la construcción del concepto de calidad educativa (Ramírez Martínez, 1999).

El nuevo proyecto educativo entiende que la educación da respuesta a las necesidades sociales, que no son más que las del aparato productivo, que exige la creación de una nueva fuerza de trabajo flexible y una nueva visión de la escuela como empresa eficiente modelada por y para el mercado. Esa es la manera en la que la educación superior se ha adecuando a la estrategia de acumulación que se venía instaurando desde los ochenta, pero que toma forma en un proyecto político y económico en los noventa (Ramírez Martínez, 1999).

El concepto de calidad educativa no contribuye a mejorar la imagen del profesor como agente reflexivo y propositivo en el proceso educativo, sino como afirma Aguerrondo, la aparición del concepto de “calidad educativa” proviene de un modelo de calidad de resultados, de calidad del producto final, que nos pone en guardia del hecho de que bajo estas ideas suelen estar los conceptos de la ideología de eficiencia social que considera al docente como un obrero de línea que emplea paquetes, cuyos objetivos, actividades y materiales le llegan prefabricados, y en el que la “calidad” se mide por fenómenos aislados, que se recogen en el producto final. Esto sucede cuando se mira la calidad desde una perspectiva de eficacia y eficiencia, quitándole importancia a las particularidades que cada escenario escolar tiene por su propia cuenta (Miranda Esquer & Miranda Esquer, 2012).

2.2.3. El Programa Nacional de Educación, 2001-2006. El enfoque educativo del Siglo XXI.

El año 2000 se convirtió en uno de los momentos más importantes de la historia (al menos moderna) de México, ya que luego de 70 años de presidencia el PRI fue derrotado en las elecciones presidenciales de julio por el candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox. La ola mediática que implicaba esta transición histórica tuvo su freno al encontrarse con importantes límites políticos de cualquier intento de reforma, dado que el partido del presidente no tenía mayoría en ninguna de las cámaras del Congreso y manejaba muy pocas gubernaturas. Una búsqueda por generar acuerdos políticos con algunos integrantes del PRI con la intención de tener mayor injerencia en el poder legislativo se terminó cayendo luego de un intento fallido de promover una reforma orientada a extender el IVA alimentos y medicinas. Además de que los primeros años del gobierno de Fox coincidieron con la caída del precio del petróleo, afectando de manera importante los ingresos fiscales (Olmeda & Sifuentes, 2020).

La llegada de Fox a la presidencia se presentó como un momento de ruptura con el pasado en el plano político, y el nuevo gobierno no dudó en hacer públicas sus intenciones de reformar diversos aspectos

de la vida pública nacional. Para el caso de la educación, el presidente hizo hincapié desde su campaña en la necesidad de continuar con la política de modernización para mejorar la calidad de la enseñanza con medidas como la introducción de tecnología en los salones de clase e impulsar la enseñanza del idioma inglés. En rasgos generales, se continuó trabajando en los ejes que se habían impulsado desde las presidencias de Salinas y Zedillo, tales como el énfasis en la calidad (Olmeda & Sifuentes, 2020).

En medio de este panorama, el 28 de septiembre de 2001 se hizo público el programa sexenal del sector educativo, bajo el nombre *Programa Nacional de Educación, 2001-2006*, con el subtítulo *El enfoque educativo del Siglo XXI*; el cual estaba estructurado en tres partes. La primera se denominó *El punto de partida, el de llegada y el camino*, el cual comprendía de seis puntos y se presentaba un diagnóstico de la situación del sistema educativo para ese año; además de que se proponía una visión de la situación deseable del sistema para el año 2025, y finalmente se definen mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas. La segunda parte, denominada *Reforma de la gestión del sistema educativo*, hace referencia a los puntos en común de todos los niveles, como la organización del sistema, su financiamiento, la evaluación y gestión integral. Finalmente, la tercera parte llamada *Subprogramas sectoriales*, contempla cuatro capítulos que contienen cada uno los subprogramas de educación básica, media superior, superior y para la vida y el trabajo (Martínez Rizo, 2001).

En el terreno de la educación básica, se puso en marcha el Programa Escuelas de Calidad (PEC) en 2001, considerado dentro del rubro “Política de transformación de la gestión escolar” del Programa Nacional de Educación. Este programa estaba dirigido a las escuelas urbanas y marginales que se inscribían voluntariamente, y estaba encaminado a la construcción de un proyecto de desarrollo educativo por parte de la propia comunidad escolar. Las reglas de operación se fueron modificando año con año pero los objetivos principales se mantuvieron. Las evaluaciones externas encontraron diversos resultados y la necesidad de ciertos ajustes, pero el ritmo de incorporación de nuevas escuelas al PEC y el sello de prestigio que se asocia con el hecho de pertenecer a una “escuela de calidad” fueron un respaldo importante para sostener la implementación de este programa (Loyo Brambila, 2006).

El PEC surgió como un esquema compensatorio iniciado en 2001 que tenía el objetivo de proveer apoyo especial, tanto en recursos humanos como materiales, a las escuelas con mayor rezago educativo y/o ubicadas en zonas de alta marginalidad. La operación del PEC suponía que a las escuelas seleccionadas se les otorgaba una suma de dinero durante un periodo determinado de años, el cual debía ser destinado tanto a la compra de material didáctico y equipo técnico como al fortalecimiento de estrategias pedagógicas para fomentar la capacitación de docentes y directivos (Olmeda & Sifuentes, 2020).

Al iniciar el PEC se incorporaron 2,261 escuelas; para 2002 se consideraba incorporar a 10,000 más para así beneficiar a 2.5 millones de alumnos (Moreno Moreno, 2004). Hasta el gobierno de Peña Nieto, el PEC continuaba en funciones.

Uno de los avances que se consiguieron en esta administración fue el reconocimiento de la necesidad de la equidad, por lo que se planteó la implementación de una visión de equidad de género en las aulas, ya que se planteaba a la educación como uno de los mecanismos para la transmisión y reproducción de roles por lo que era necesaria la modificación de los programas, la eliminación de imágenes y lenguaje sexista en los libros de texto, la aplicación de un programa de educación sexual y reproductiva, y la creación de programas de capacitación para el personal académico y administrativo (Gutiérrez Bernal & Morales Hernández, 2020). Concretamente, en el 2000 se empieza a incluir el género como contenido en los programas escolares de educación básica, como la educación sexual en el libro de Ciencias Naturales; cuestión a la que se le da seguimiento durante todo el sexenio. Incluso a estas cuestiones se le dieron cierto seguimiento durante la siguiente administración, como la creación del Programa Nacional para la Igualdad entre hombres y mujeres (PROIGUALDAD) 2008-2012, el cual contemplaba ciertos objetivos: eliminar estereotipos sexistas y discriminatorios de los libros de texto, mejorar los métodos de enseñanza en la materia, y mejorar al profesorado en perspectiva de género y Derechos Humanos de las mujeres (Palencia Villa & González Jiménez, 2015). La evidencia muestra que fue hasta el año 2000 cuando se incorporaron estos temas de género al contenido de los textos revisados en educación básica. Sin embargo, Palencia Villa y González Jiménez (2015) sostienen que esto fue debido a la incorporación de México a la OCDE y específicamente a la participación del movimiento feminista en la Conferencia Mundial sobre las Mujeres en 1995.

Desde el inicio del mandato fue evidente que se planeaba situar a la escuela como centro y objeto de las acciones de la transformación educativa. El Programa 2001-2006 proponía un cambio en la organización y gestión escolar, por ejemplo, concretando la obligatoriedad de los doce grados que conforman la educación básica. En 2002 el Congreso estableció como obligatoria la educación preescolar, por lo que la educación básica obligatoria quedó conformada por tres años de educación preescolar, seis años de primaria y tres de secundaria. Es entonces que el mismo año, por medio de un decreto presidencial, se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) con el objetivo de evaluar el funcionamiento del sistema educativo mexicano para los niveles de educación básica y media superior (Olmeda & Sifuentes, 2020).

La creación del INEE fue uno de los objetivos prioritarios del Programa. Sin embargo, durante todo el sexenio se manifestaron pugnas políticas alrededor de su rango de competencia, su personalidad jurídica, composición y forma de nombramiento de sus dirigencias así como del grado de autonomía del que debía gozar. Esto, según Loyo Brambila (2006), obedecía al grado de sensibilidad que existía

sobre el tema de la evaluación, a su carácter, su utilización y la inclusión o exclusión de algunos actores con capacidad de decisión o influencia en el ámbito.

Por lo anterior, se propuso desarrollar esquemas de evaluación nacional como el Examen para la Calidad y el Logro Educativo (Excale), centrado en educación primaria y que se comenzó a aplicar en 2005. Adicionalmente, en 2006 México participó en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) de la UNESCO (Olmeda & Sifuentes, 2020).

Algo muy característico de este gobierno fue la incorporación de la tecnología a los asuntos escolares. El programa más importante en este rubro fue el de “Encliclomedia”, que tuvo como objetivo dotar a los salones de clase de 5º y 6º año de primaria de una computadora, un proyector y un pizarrón electrónico, junto con un software que incluía bases de datos y un disco compacto que los docentes podían usar como insumos de apoyo. El programa se desarrolló de manera intensiva durante la segunda mitad del sexenio y hasta los primeros años del gobierno de Calderón, pero fue discontinuado como resultado de denuncias de irregularidades en las licitaciones y contratos de adquisición de los equipos (Olmeda & Sifuentes, 2020).

La continuidad entre el proyecto educativo de Zedillo con el de Fox resultó muy evidente. Por ejemplo, en el programa compensatorio Oportunidades, en sus apartados referentes a la cuestión educativa, seguían los lineamientos de Progresá, programa social de la administración anterior (Loyo Brambila, 2006). Las novedades más importantes que presenta el Programa panista en relación a los de sexenios anteriores son que la educación media superior ya tenía su propio subprograma dado que antes se consideraba parte del apartado de educación superior. El Programa 2001-2006 establece de manera concreta un subprograma de media superior reconociendo que este es un nivel educativo que requería de especial atención por el hecho de que sería el nivel que se había previsto que más crecería (dadas las tendencias demográficas y el incremento de los niveles de cobertura y eficiencia terminal en primaria y secundaria). Es por esta razón que en 2005 se reformuló la estructura de la Secretaría de Educación Pública como sigue: las tres principales oficinas de la Secretaría pasaron a ser la Subsecretaría de Educación Básica, la Subsecretaría de Educación Media Superior y la Subsecretaría de Educación Superior (Olmeda & Sifuentes, 2020). Es decir, se creó una instancia exclusiva para tratar temas relacionados meramente con la educación media superior.

La educación superior siguió el mismo camino que se había establecido desde la década anterior, además de que el Programa tenía coincidencias con el documento prospectivo de la ANUIES que se había redactado dos años atrás. Contrastando ambos documentos se contemplaba un crecimiento extraordinario de la demanda por lugares en las universidades a lo largo de todo el sexenio; y para que el sistema educativo pudiese saciar esa demanda se planteaba seguir con la estrategia de diversificación de programas académicos con especial atención a aquellos que duraban dos años, ya

que eran los programas de menor duración en todo el sistema educativo a nivel superior; además de que se contemplaba un aumento significativo del número de instituciones (Martínez Rizo, 2001). En este último rubro se consiguió un aumento del número de escuelas de educación universitaria, pasando de 2,386 en el ciclo escolar 2001-2002 a 3,233 para el ciclo 2006-2007 (INEGI, 2009).

Durante su sexenio, Fox manifestaba la importancia de conectar la educación con el desarrollo económico del país, con la idea del capital humano para la competitividad, con la formación de valores deseables para la convivencia social y con la educación pública, laica, gratuita, moderna y de calidad. El 26 de octubre del 2000 la SEP anunció la creación del Consejo para la Acreditación de la Enseñanza Superior, con el objetivo de supervisar los métodos de selección de aspirantes, planta académica, aplicación de planes de estudio y calidad de la infraestructura. Sobre esa misma línea, el gobierno reiteraba la importancia de la calidad educativa como establecimiento de indicadores que permitieran medir con exactitud la eficiencia y los resultados, a fin de determinar qué tan buenas decisiones se están tomando, en comparación principalmente con el resto del mundo. Adicionalmente, se continuó con el programa de Universidades Tecnológicas y se siguió con el proyecto de la vinculación productiva; es decir, generar y desarrollar cadenas productivas mediante la vinculación de las instituciones de educación superior con el aparato productivo (Moreno Moreno, La política educativa de Vicente Fox (2001-2006), 2004).

La manera en la que el gobierno de Fox pretendía realizar esta vinculación productiva era a través de la transferencia tecnológica y servicios de competitividad internacional, con investigaciones multidisciplinarias e interinstitucionales por parte de las instituciones de educación superior y de los centros de investigación. Para 2004, se contaba con la participación de 11 instituciones de educación superior públicas y privadas, 26 empresas, 2 asociaciones privadas, el CONACYT y gobiernos municipales. A este proyecto se le llamó Tecnoeje. La manera en la que operaba consistía en que si una empresa requería de un servicio o un desarrollo, haría una solicitud a la coordinación del organismo, el cual realizaría una convocatoria a las universidades y centros de investigación para atender la petición; las áreas prioritarias a trabajar eran las tecnologías informáticas, telecomunicaciones y manufacturas. El proyecto consideraba a los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan y Atizapán (Estado de México) y la zona industrial de Vallejo y Azcapotzalco (Ciudad de México). Y aunque el proyecto siguió durante el sexenio calderonista, de poco en poco se fue olvidando hasta quedar prácticamente inexistente (Moreno Moreno, 2007). Es evidente que esta política daba énfasis a sólo un aspecto de la vinculación productiva, dejando de lado al sector campesino, indígena, urbano marginal, cooperativas y asociaciones civiles obreras (Moreno Moreno, 2004).

La tendencia neoliberal de colocar a la educación como eje fundamental para conseguir el crecimiento económico continuó con Fox como presidente. En una videoconferencia proyectada en una reunión de

rectores convocada por la ANUIES en Sonora el 25 de marzo del 2000, siendo aún candidato, Fox comunicó que para su gobierno el sistema educativo nacional sería la base y el complemento primordial para una transformación de la realidad social, para que así México represente el capital humano que permita al país competir con el resto del mundo (Farfán Cabrera, 2013). Para Fox, la política educativa seguía siendo una condición directa para el crecimiento económico, considerando también al estudiantado como capital humano en formación, es decir, como parte de un acervo que tendrá repercusiones directas en el crecimiento si es que dicho acervo se incrementa.

El propio Plan Nacional de Desarrollo de Fox concibe a la educación como estrategia central para el desarrollo del país, aunque no aclara qué tipo, forma, clase y método de educación, así como no especificar el tipo de desarrollo, salvo el tradicional discurso de una democracia que no se concretiza y una retórica añejada. El PND detallaba que era necesario un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas y en las que los profesores sean profesionales del aprendizaje y la enseñanza. (Moreno Moreno, 2007).

En la página 71 del Programa, el enfoque educativo para el siglo XXI se resume como sigue:

“En 2025, el Sistema Educativo Nacional, organizado en función de los valores de equidad y calidad, ofrecerá a toda la población del país una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa, que constituirá el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de México.

Por sus concepciones pedagógicas y una creativa utilización de la tecnología, la educación mexicana será efectiva, innovadora y realizadora; sus resultados serán reconocidos nacional e internacionalmente por su buena calidad, fruto del profesionalismo de los educadores, de recursos proporcionados a su responsabilidades, del uso de la información para alimentar la planeación y la toma de decisiones, y de mecanismos rigurosos y confiables de evaluación.

El sistema educativo será una organización que aprenderá de su entorno y se adaptará rápidamente a sus cambios; con una estructura flexible y diversificada, que corresponderá a un auténtico federalismo. Incluirá la enseñanza formal y la educación para la vida y el trabajo; articulará los tipos, niveles y modalidades, y las escuelas e instituciones del sistema entre sí y hacia el exterior; contará con órganos de consulta efectivos, con un marco jurídico funcional, y con la participación y el apoyo de toda la sociedad”.

Al momento de la publicación de la presente investigación y a pocos años de llegar al 2025, no es posible asegurar que el enfoque educativo para el siglo XXI que proponía el gobierno de Fox esté cerca de lograrse. Se puede observar que se agregan nuevos elementos como la equidad, y se insiste en la calidad y en los mecanismos rigurosos de evaluación. El eje articular de la política educativa del

Programa 2001-2006 seguía la misma lógica que se venía implementando desde la década anterior pero con algunos elementos extras que fueron sumándose a lo largo del sexenio. Habiendo modificaciones importantes en la estructura interna de la SEP y en el contenido de los libros de texto; manteniendo la insistencia en los procesos de evaluación y en la vinculación entre la esfera productiva con el sistema educativo sin una estrategia clara y más bien con pequeños proyectos aislados; se continúa reproduciendo ese discurso neoliberal de que a la fuerza de trabajo se le debería de considerar como un acervo de capital; específicamente, de capital humano.

La dinámica política juega un papel fundamental para entender cómo y porqué se reformaron las políticas públicas a lo largo del periodo. El hecho de que el PRI tuviera mayoría en las Cámaras orilló a Fox a buscar aliados de peso, como el caso de Elba Esther Gordillo quien en 2002 se convirtió en la Secretaria General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y además jefa de la bancada del PRI en la Cámara de Diputados en 2003. Según Olmeda y Sifuentes (2020), el presidente negoció con Gordillo para que esta defendiera la agenda oficialista en el Congreso; a cambio, el SNTE ganaría influencia sobre la definición de la política educativa del gobierno y obtuvo la capacidad de limitar cualquier intento de influir en la estructura del magisterio. Uno de los resultados del producto de esta alianza política fue la reducción de horas impartidas de ciertas materias. Con la justificación del aumento de unidades de cómputo en las escuelas se pudo eliminar la asignatura de historia del programa de primer año de secundaria y reducir también las horas de geografía y formación cívica y ética. Fusionando estas asignaturas en una sola, llamada Ciencia, con la intención de acatar la petición del Sindicato de mantener en 35 horas de clase a la semana laboral de los docentes (Farfán Cabrera, 2013). Entonces, esta postura de la defensa del Ejecutivo llevó a Gordillo a un enfrentamiento con sectores de su propio partido, principalmente en el contexto de la votación de una reforma fiscal impulsada por Fox, haciendo que el apoyo que la legisladora brindaba al presidente dividiera el voto priista. Las presiones del partido obligaron a la lideresa sindical a renunciar la coordinación de la bancada del PRI y a su cargo dentro del mismo. Como resultado, promovió la creación del Partido Nueva Alianza (PANAL), que funcionó como brazo político del SNTE, buscando sostener esa importante alianza política que había conseguido con el panismo en el Ejecutivo con miras a las próximas elecciones presidenciales.

2.2.4. La Alianza por la Calidad de la Educación, 2008. El pacto entre el SNTE y la SEP.

Las elecciones presidenciales de 2006 determinaron la continuidad del PAN en el gobierno federal, y algunas cuestiones referentes a la política educativa. El nuevo gobierno cambió la mayoría de los altos mandos más relevantes de la administración pública (de entre ellos la SEP) y, aunque se siguió poniendo énfasis en el concepto de la calidad, hubo cambios importantes con respecto a la perspectiva.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 planteaba en el diagnóstico del sistema educativo la existencia de ciertos obstáculos para alcanzar el desarrollo planteada desde el sexenio anterior. De entre estos se destacaban una baja cobertura nacional con serias diferencias por nivel educativo y región; bajo nivel de desempeño escolar con importantes brechas de aprovechamiento; desigualdades del sistema reflejadas en la infraestructura y falta de capacitación docente. Para darle solución a esto, se planteó que los objetivos más importantes de la transformación educativa tenían que ser 1) elevar la calidad educativa a través del modelo de competencias y reducir las desigualdades regionales, de género y de grupo socioeconómico; 2) utilizar nuevas tecnologías; y 3) ampliar la cobertura de la educación superior (Olmeda & Sifuentes, 2020).

Calderón mantuvo la alianza política con Gordillo quien, según diversas notas periodísticas, le había ayudado a movilizar votos que aseguraran su victoria en 2006. Como recompensa de haber movido todo el aparato sindical para ayudarlo a sumar votos para la elección, Calderón concedió colocar a actores importantes del Sindicato dentro de la estructura de la educación básica; uno de los ejemplos más claros de esto fue cuando desde inicios de la administración la Subsecretaría de Educación Básica fuese ocupada por José Fernando González Sánchez, allegado personal de Gordillo. Así como al ex candidato presidencial del PANAL se le otorgaría el cargo de secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Navarro Gallegos, 2009). De esta manera, según Olmeda y Sifuentes (2020), se explica que la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) (lanzada en 2008) haya sido resultado de dicha alianza política. Entonces, el objetivo de la ACE fue propiciar e inducir una movilización en torno a la educación, a efecto de que la sociedad vigile y haga propios los compromisos que reclama la transformación del sistema educativo; y de ahí se estructuraron cinco ejes: 1) modernizar los centros escolares; 2) procurar el bienestar y desarrollo integral de los alumnos; 3) formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; 4) evaluar para mejorar; y 5) profesionalización continua del profesorado.

Con respecto al cuarto eje, la ACE planteaba que la evaluación debía servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para diseñar políticas educativas. Entonces, continuando con lo establecido durante el gobierno de Fox, se siguió otorgando relevancia a pruebas nacionales e internacionales como las pruebas PISA y ENLACE²². Se propuso articular un Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) para establecer estándares de desempeño basados en los resultados de los alumnos y, por ende, de los profesores. De esta forma, se otorgaron estímulos económicos a los docentes de acuerdo a los resultados obtenidos en las

²² Prueba de Evaluación Nacional del Logro Académico de Centros Escolares (ENLACE). Comenzada en 2006 de manera anual a los alumnos de sexto de primaria, tercer año de secundaria (a partir de 2009) y último año de media superior (a partir de 2009). Implementada de manera ininterrumpida entre 2006 y 2013.

evaluaciones estandarizadas por el INEE, esto gracias a que el SNEE pasó a formar parte del Instituto (Olmeda & Sifuentes, 2020). Es decir, continuó la política de estímulos individuales con esa visión de productividad y eficiencia. Partiendo de la perspectiva de que la evaluación es un estímulo para elevar la calidad, se propuso que la asignación de todas las plazas nuevas se realizaran por concurso nacional público de oposición. Por ello es que a partir de 2008 se aplicó la Convocatoria Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes para educación básica. Para dicha Convocatoria Nacional, en el acumulado la mayoría de los docentes obtuvieron buenos resultados, pero muchos otros mostraron un rezago. En la primera edición, contemplando el ciclo escolar 2008-2009, se presentaron un total de 71,054 aspirantes para dos convocatorias (nuevo ingreso y docentes ya en servicio) de los cuales 23,245 obtuvieron la calificación de aceptable, mientras que 47,809 tuvieron la calificación de no aceptable. Para la convocatoria del ciclo 2013-2014, de un total de 140,193 docentes se calificó con la rúbrica de aceptable a 129,908 profesores y 4,085 fueron insuficientes. Siendo así que entre 2008 y 2014 presentaron examen un total de 615,042 personas, de las que 359,717 fueron aceptables, 190,834 requirieron nivelación académica y 137,152 fueron no aceptables (Castro López et al., 2018).

La ACE seguía considerando como importante el rubro de los incentivos y estímulos para el profesorado. Señalaba que se debían garantizar procesos de selección a docentes y directivos que merezcan, precisamente por estar debidamente actualizados y formados, recibir estímulos e incentivos que se medían en función del logro académico. Tal logro académico tenía como parámetro los resultados de la prueba ENLACE. Específicamente, de las compensaciones extraordinarias al salario (o sea, los incentivos), el 60% era definido a partir del aprovechamiento que tuviesen los alumnos de cada docente en las pruebas estandarizadas (principalmente la prueba ENLACE). Otro 20% era de los cursos que fuesen tomados en universidades certificadas y de los exámenes a los que fuese sometido de forma particular para demostrar sus competencias. El otro 20% lo recibían a partir de los resultados anuales de los exámenes diseñados e implementados desde instancias federales (Espinoza Bautista, 2012) Sin embargo, aquí cabe someter a duda la veracidad del “merecimiento” a partir de pruebas estandarizadas aplicadas en contextos heterogéneos a lo largo del país, de entre los que destacan los profundos problemas de desigualdad en la propia formación docente y de los espacios escolares donde estos laboran (Olivier, 2009). Persiste esta suerte de darwinismo social en la que legitiman y reproducen las condiciones de desigualdad a partir de la meritocracia.

La creación de la ACE es resultado de la síntesis de dos documentos en los que las partes negociantes asientan los puntos que quieren que se pongan en práctica. El artículo 26 constitucional establece que el gobierno está obligado a diseñar un programa sectorial por cada dependencia federal. Mientras la SEP elaboró el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, el SNTE elaboró un documento que fue aprobado en el IV Congreso Nacional de Educación cuyo título era *Un nuevo modelo educativo para el*

México del siglo XXI, con el lema “Educar es el camino”. El gobierno presentó su respectivo documento en noviembre de 2007, y el SNTE hizo lo propio desde mayo del mismo año. Ambos documentos están en línea con la argumentación que tanto el gobierno como organizaciones internacionales planteaban desde la década anterior: “La educación es la base para el desarrollo social y el crecimiento”, “la educación es el pilar para preparar el capital humano que demandan las futuras sociedades del conocimiento”. El Programa Sectorial ponía énfasis en ofrecer más opciones de educación, calidad, evaluación y transparencia. Y el Modelo del SNTE se centraba en aspectos materiales, salarios, prestaciones y en exigir al gobierno que tome recursos destinados a salud, alimentación y seguridad y los canalice a educación, especialmente para nuevas plazas (Ornelas, 2012). Para conseguir esto el Sindicato proponía que la educación pública recibiera el equivalente al 8% del PIB, del cual el 1.5% se debería encontrar en un Fondo Nacional de Beneficios Incrementales y Compensaciones Salariales para el Magisterio Certificado; con lo cual, según esta propuesta, ayudaría a mejorar las condiciones de las escuelas y también aumentaría el nivel de vida de los docentes (OCE, 2007). Dicha propuesta fue quedando descartada a lo largo de las negociaciones sobre el presupuesto.

Como breviarío, Calderón también promovió la inclusión de la educación media superior a la educación básica. En febrero de 2012, se reformó el artículo 3º de la Constitución para otorgar obligatoriedad a dicho nivel educativo, aumentando a 15 años la educación obligatoria en México (Olmeda & Sifuentes, 2020).

Cuando se estaba negociando el presupuesto, el Sindicato señaló que parte del problema del financiamiento educativo se encuentra en el gasto dirigido a educación superior. Esto porque, según ellos, la educación terciaria es la más privilegiada, lo que profundiza los términos de inequidad entre niveles. De acuerdo con un informe de México Evalúa (2011), el gobierno gastó en promedio mil 650 dólares por alumno en primaria, mil 500 dólares en secundaria, 2 mil 800 dólares en educación media y 5 mil 800 dólares por alumno en educación superior. Según Ornelas (2012) y retomando argumentos de Carnoy (el cual fue expuesto anteriormente en el capítulo 1), esta afronta hacia la educación superior por parte del Sindicato es resultado de una cuestión ideológica producto del sentimiento derrotista colonizador. En el documento del SNTE se consideraba que la oferta educativa de las instituciones públicas de educación superior no solamente estimulan desempeños académicos poco pertinentes o directamente malo, sino que también determinan una oferta de profesionales destinados al fracaso profesional y a la frustración social. Es importante señalar que en el documento no se esclarece si esos calificativos también aplican para las escuelas normales. Aunque finalmente lo referido a la educación superior no llegó a establecerse dentro de los acuerdos de la ACE, es un precedente de cómo durante la negociación la educación superior estuvo sometida a debate sobre todo en temas relacionados con el presupuesto.

No hubo una injerencia importante por parte de la política educativa experimentada durante este sexenio hacia la educación superior. Incluso el subsecretario de educación superior, Rodolfo Tuirán, llegó a declarar que buena parte de los estudiantes que ingresan a las normales lo hacen como una “última opción”. Además del problema de que a las escuelas normales nunca se les consideró como algo prioritario, de manera que apenas si existen acciones articuladas que contemplen a las normales dentro de la educación terciaria más allá del organigrama de la SEP. Lo que trae como resultado que, más allá de que puedan existir restricciones en el financiamiento que afecten la ampliación de la matrícula de educación superior, no haya una distribución congruente de la formación del profesorado en términos de las necesidades nacionales (Olivier, 2009).

En Navarro Gallegos (2009) se explica que durante todo el periodo neoliberal se ha abandonado paulatinamente al sistema normalista, no sólo a través de una tendencia en la disminución de sus ingresos, sino también a través del cierre de escuelas rurales, así como cambios en sus planes y contenidos curriculares que buscan homogeneizar el perfil de la formación docente trayendo consigo el desmantelamiento de rasgos e identidades vinculadas al desempeño profesional en entornos socialmente distintos. Esto sin considerar aspectos étnicos, culturales, urbanos y rurales. Aunado a esto, se ha ido cediendo el control y manejo académico de la mayoría de las normales a los dirigentes del SNTE. De esta manera se fueron cortando los lazos entre las normales públicas y el mismo sistema educativo, al abandonar la responsabilidad que el Estado tenía que asumir frente a estas y sus egresados para incorporarlos al trabajo docente. Todo esto ayuda a explicar cómo es que el Sindicato fue tomando paulatinamente el control de muchas escuelas normales, de forma que, cuando sus dirigentes negociaron con el gobierno federal, representaban una fuerza política lo suficientemente grande como para posicionar ciertos intereses en la coyuntura nacional. Además, esto también explica por qué en la ACE se le dio preponderancia a la educación básica, ya que la formación que se imparte en las escuelas normales está enfocada para dicho nivel educativo.

El autor también señala que, más allá de que el concurso magisterial sirva como vía de ingreso a puestos de trabajo como docente, el otorgamiento de plazas vía examen es resultado de la ruptura del vínculo entre el sistema educativo y las normales, utilizadas estas últimas como un mecanismo más del Estado interventor. Es decir, el desmantelamiento del Estado planificador implica que, para el caso específico de las normales, estas escuelas ya no formen parte de un proyecto que encamine la formación docente en función de las necesidades específicas que cada generación vaya necesitando para cada nivel educativo en particular. Este abandono implica una transición hacia proyectos homogéneos, modernizadores y eficientistas. El acceso al trabajo magisterial pierde su carácter público e institucional para volverse un proceso determinado por la oferta y demanda de lugares en las escuelas y bajo la lógica de la competencia individualizada.

Villatoro Pérez (2014) afirma que durante los sexenios panistas no se le dio la importancia pertinente a la educación, dado que la ACE fue una cuestión meramente política. En el mismo trabajo se recuperan los argumentos de Gentili para exponer que el neoliberalismo sólo podrá imponer sus políticas en la medida en que pueda desintegrar culturalmente la posibilidad misma de la existencia del derecho a la educación. El proyecto neoliberal busca descalificar a la izquierda social, a los sindicatos obreros, a los intelectuales y al debate teórico. Incluso hubieron intentos por decretar la supresión de materias como lógica y filosofía de los planes de estudio de media superior y superior; esto con el argumento de que los malos resultados en matemáticas de las pruebas internacionales obligaba a priorizar cierto tipo de materias. En el acuerdo 444 de la SEP encontrado en el Diario Oficial de la Federación en 2008, se establecía la supresión de la filosofía, la ética y la estética en el Sistema Nacional de Bachillerato. Pero gracias a las intervenciones de un grupo de intelectuales encabezados por Gabriel Vargas Lozano²³, se logró que la SEP diera marcha atrás a la eliminación de estas materias. Aunque posteriormente, en otro acuerdo, el 656 publicado en el DOF en 2012, se reconsidera la importancia de la filosofía, la ética y la estética para el análisis, la reflexión y la crítica como algo fundamental en la construcción de teoría y estructuración del conocimiento científico. Aunque grupos de intelectuales lucharon para que cierto tipo de materias no desaparecieran del currículo, queda claro que existía una intención por desechar estas asignaturas para darle prioridad a aquellas que sí se consideraban como realmente importantes.

De acuerdo con Ornelas (2012), muchos columnistas y académicos coinciden con que la motivación real de la firma de la ACE fue fundamentalmente una asociación política con el fin de legitimar y preservar las alianzas políticas que los gobiernos panistas habían logrado con Gordillo y toda la estructura política que implicaba tener al SNTE como aliado. Los altos burócratas de la SEP jamás tuvieron intenciones reales de elevar la calidad educativa, sino que pretendían balancear la correlación de fuerzas entre ellos y los dirigentes de la organización sindical. La ACE fue resultado de acuerdos políticos que implicó un juego de relaciones de poder donde la reforma educativa para mejorar la calidad representaba retórica superficial.

Después de todo, es importante señalar que no en todos los dominios de la política educativa el SNTE tuvo el mismo grado de participación. La educación superior fue un ámbito que permaneció ajeno a la influencia del Sindicato. De igual forma el campo de la educación media superior y superior (en contenidos, mas no en presupuesto como ya se vio) estuvo alejado del interés sindical, lo que ayuda a explicar que en estos rubros la SEP consiguió establecer ciertas condiciones de orden académico y laboral que, a diferencia de la educación básica, no tuvieron que resultar de negociaciones tan densas ni mucho menos pasar por las mesas de trabajo SEP-SNTE. Los avances en la política educativa pactados entre el presidente y el SNTE, para finales del sexenio de Calderón, también trajeron como

²³ Filósofo y activista mexicano. Profesor de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

resultado el evidente desgaste de las relaciones construidas. El primer síntoma de dicho desgaste fue por una cuestión política y obedeció a la decisión de miembros de la cúpula sindical de apoyar la candidatura del PRI rumbo a la presidencia, ya que todo parecía indicar que en la nueva administración se tendría que negociar con el presidente de un partido distinto. En segundo lugar, para estas fechas ya se había construido una imagen negativa del SNTE, a quien se responsabilizaba de los malos resultados obtenidos por niños y jóvenes en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales (Rodríguez Gómez, 2015).

2.2.4.1. Evaluar para ¿mejorar?

En el neoliberalismo se considera que la evaluación es una condición ineludible para impulsar una educación más eficiente, de calidad, con altos rendimientos, con profesionales a los que se les brinden perspectivas de adhesión al mercado laboral. Durante este periodo se han creado programas de evaluación con una dimensión cuantitativa, cuya finalidad es la de otorgar una calificación que se concretiza en un número, en un parámetro; llegando a descuidar lo pedagógico, lo ético y lo cognoscitivo. Esto llega a ser sesgado, ya que establecer estos parámetros cuantitativos puede llevar a que se abandone a la educación como un proceso cualitativo que entraña desarrollo de habilidades, capacidad de abstraer, de comparar y contrastar y de desarrollar capacidad de reflexión (Villatoro Pérez, 2014).

Al menos hasta este punto del periodo de estudio, la política educativa mexicana enfatiza a la educación como un proceso dirigido a etiquetar y a clasificar a los docentes, para corroborar si son capaces de desempeñar sus actividades pedagógicas. Más allá de reducir su calificación a un número, la evaluación debe tener un fundamento teórico que permita descubrir y explicar cuáles son las limitaciones, alcances, fines y medios con que se cuenta en el aula para ejercer la docencia; saber con qué recursos se disponen para llevar a cabo dichas actividades y qué nivel de preparación tienen para mejorarla o superarla, y que tengan la capacidad de desarrollar interés científico en sus estudiantes (Villatoro Pérez, 2014).

En México existe el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), institución privada que lleva a cabo dicha actividad; y aplica diferentes evaluaciones a las poblaciones estudiantiles de los niveles básico, medio superior y superior, además de también evaluar a la planta docente²⁴. Para cumplir con el objetivo de elevar la calidad, se puso en práctica un paradigma que diagnostica las competencias del estudiantado. De acuerdo con el TLCAN, la certificación recae en el CENEVAL, que se encarga de la

²⁴ Importante señalar que cada examen que ofrece el CENEVAL está sujeto a una tarifa (disponible en su página web) que se le cobra al estudiante o docente, la cual se actualiza cada año. Para el 2022, dichas tarifas rondan desde los \$245 para el examen de ingreso a la educación media hasta los \$18,355 para la Acreditación de Conocimientos Equivalente a la Licenciatura (EGAL).

evaluación de empresas y centros educativos con la intención de establecer perfiles de ingreso, egreso y expectativas de formación de personal calificado (Villatoro Pérez, 2014).

Se han llegado a dar casos de tráfico de los exámenes a lo largo del país, lo que ha abonado a que se les pierda confiabilidad, al grado en que muchas comunidades docentes de secundaria han pedido su desaparición en diferentes estados de la República. El CENEVAL es centro de un profundo rechazo por parte de una importante proporción del magisterio, especialmente de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), por no cumplir con sus fines de evaluar integralmente a maestros y alumnos en función de los distintos contextos económicos y sociales que tiene el país. Por el contrario, el CENEVAL se ha limitado a evaluar en qué grado la educación está creando fuerza de trabajo calificado, en un panorama en el que el mercado laboral se ha acotado (Villatoro Pérez, 2014).

Como se explicó con anterioridad, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) busca premiar a aquellas escuelas que cumplan con ciertos parámetros. Sin embargo, uno de ellos resulta contradictorio; ya que el objetivo principal es que deberán de aprobarse al menos a un 80% de los estudiantes para que el plantel obtenga los beneficios económicos del PEC. Entonces, en discurso se transmite que se busca tener un alto rendimiento para alcanzar los niveles de competitividad y calidad que requiere el mercado laboral, pero estos requisitos puramente cuantitativos no son suficientes porque continúa el bajo rendimiento, los índices precarios de cobertura y las deficiencias en la formación de los estudiantes (Villatoro Pérez, 2014).

La ACE fue la última propuesta educativa de los gobiernos panistas, la cual llegó para complementar las políticas de Fox frente a un PEC que no arrojó resultados relevantes, producto este último también de un pacto entre gobierno y Sindicato. Para Coll Lebedeff (2009), esta es una reiteración más de los elementos constitutivos de un proyecto neoliberal, cuyo elemento central, la calidad, ha aparecido de manera obsesiva en todos estos programas gubernamentales, y a pesar de eso, han sido constantes los malos resultados en las pruebas de evaluación, mientras que la profunda desigualdad educativa prevalece.

Varios investigadores sobre la educación se han pronunciado con relación a la cuestión de la evaluación. Lorenzo Gómez Morín Fuentes señala que se debería de ir más allá, evaluar no solamente conocimientos memorizables, sino también evaluar habilidades, destrezas y competencias con base en estándares rigurosos y comparables con otros países. Por su parte, Díaz Barriga comenta que el Sistema Nacional de Evaluación es poco convincente, incluso ilógico. Siendo así que México es uno de los países que más recursos destina a evaluación; teniendo el INEE, las oficinas de evaluación de cada estado y el CENEVAL; además de las evaluaciones PISA y el laboratorio de la UNESCO. Según Díaz Barriga, valdría la pena parar en seco la evaluación; juntar todos los datos que ya existen y comenzar a analizar profundamente qué es lo que está pasando con el sistema educativo. En la

presente investigación se ha planteado el argumento de que las evaluaciones se encuentran encaminadas a medir el desempeño laboral de los docentes, concentrándose más en identificar sus debilidades académicas sin que esto vaya acompañado de otras políticas encausadas hacia la solución de fondo de las causas que han provocado estas deficiencias (Espinoza Bautista, 2012).

Para Díaz Barriga, desde la perspectiva de la CEPAL, la evaluación es una práctica estatal, una manifestación del tránsito de un Estado benefactor a un Estado evaluador. El Estado Evaluador es un Estado burocrático, sólo que su burocracia tiene sesgos tecnocráticos: la evaluación es empleada bajo criterios de eficiencia, lo cual lleva a centrarse solamente en lo observable y cuantificable, lo que impone una visión unidimensional que dificulta y trivializa el entendimiento del mundo. Además de que la profunda corrupción que es bien conocida en todos los niveles de gobierno representa otra traba en la búsqueda de una mejora en el sistema educativo (Coll Lebedeff, Una Alianza por la Calidad, o el reiterado fracaso y fraude de la evaluación, 2009).

El cuerpo docente estuvo en desacuerdo con que la evaluación fuese el punto de partida para definir su estabilidad como trabajadores, porque con ésta no se toma en cuenta el tiempo de trabajo, la experiencia, las malas condiciones de la infraestructura escolar, y principalmente los bajos salarios, que no alcanzan para comprar libros y renovarse intelectualmente. Estos fueron las causas de las movilizaciones del magisterio, que estuvieron muy presente en el periodo de Calderón y se extendieron hasta el sexenio de Peña Nieto y su reforma de 2013 (Villatoro Pérez, 2014).

2.2.5. La reforma educativa de Peña Nieto. El gran conflicto con el magisterio.

La educación fue uno de los principales objetivos de la agenda del nuevo gobierno y que se hizo muy presente luego de la firma del Pacto por México el 2 de diciembre de 2012 y todo el paquete de reformas estructurales que estaban en puerta. El diagnóstico que el nuevo gobierno proponía era que la ya tan mencionada calidad educativa no podría alcanzarse si no se redefinían las relaciones de fuerza entre la SEP y en SNTE. Es decir, el planteamiento era que el Sindicato había colonizado a las instituciones encargadas de la gobernanza del sistema, tanto a nivel federal como estatal, y controlaba de forma unilateral todos los aspectos relacionados con la carrera docente. Era por esto que cualquier avance tenía que partir de quitarle todo ese poder al Sindicato. En el mismo Pacto por México se establecía que era necesario recuperar la rectoría del Estado mexicano en el sistema educativo nacional. Esta es la diferencia fundamental con respecto a las políticas educativas que precedieron a este gobierno, y sería al mismo tiempo aquello que se convertiría en la causa principal de su fracaso. Esto implicaba que la idea de que en los gobiernos anteriores el énfasis en la calidad había llevado de manera correcta a poner atención a las evaluaciones estudiantiles, pero se consideraba que los mecanismos de evaluación docente eran aún muy frágiles. Fue por esta razón que una estricta

evaluación a los docentes tanto para su ingreso a la carrera como para su permanencia en los cargos se asumía como un mecanismo que garantizaría que únicamente los profesores mejor calificados pudieran estar frente a grupo, y esto implicaría que los estudiantes adquirirían un mejor aprendizaje (Olmeda & Sifuentes, 2020).

En la exposición de motivos de la reforma aparece un apartado llamado “El magisterio y su alta contribución”, que inicia con una serie de alabanzas hacia el magisterio como los principales constructores del México de hoy; señalando en seguida que la tasa de crecimiento poblacional, más una serie de prácticas indebidas que han “lesionado la dignidad magisterial” (aunque sin especificar exactamente cuáles), más el avance científico y tecnológico, son los problemas que requieren una respuesta urgente. Según el presidente, estas son las consideraciones que obligaban a cuidar mediante procedimientos y mecanismos idóneos el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en la función magisterial (Coll Lebedeff, 2013).

La educativa fue la primera de las reformas estructurales que fueron enviadas al Congreso. En esta reforma se supusieron modificaciones a los artículos 3º y 73º de la Constitución y fue aprobada luego de algunas modificaciones en febrero de 2013. Para septiembre del mismo año se le aprobaron tres leyes secundarias. La primera, se modificó la Ley del INEE para convertirlo en un órgano constitucional autónomo, dándole independencia del Ejecutivo en su funcionamiento y administración de recursos. La segunda, se creó el Servicio Profesional Docente para redefinir la carrera magisterial destacando a la evaluación por parte del Estado como un requisito central para el ingreso, permanencia y promoción. Y la tercera fue una versión reformada de la Ley General de Educación, para darle cabida a la nueva reforma en dicha Ley (Olmeda & Sifuentes, 2020).

A diferencia de gobiernos anteriores, ahora no se estaba negociando con el Sindicato. Durante los meses en que se estaban discutiendo las iniciativas, Gordillo manifestaba en reiteradas oportunidades su inconformidad con la reforma, lo que dejaba prever un enfrentamiento con tal organización. En febrero de 2013 el gobierno decidió enfrentar abiertamente al Sindicato, haciendo que la Procuraduría General de la República procediera al arresto de Gordillo. Independientemente de las sospechas que desde mucho tiempo atrás existían acerca del manejo de los recursos del Sindicato, la detención fue interpretada como una acción política que intentaba hacer perder fuerza al SNTE, principalmente en el marco de lo que se establecería desde el Servicio Profesional Docente. Poco tiempo después de esto, el secretario general y nuevo presidente del Sindicato, Juan Díaz de la Torre, declaró que la organización apoyaría la reforma (Olmeda & Sifuentes, 2020).

La evaluación docente fue el tema central durante el sexenio por varias razones. En primer lugar, porque para el presidente se volvió en el principal objetivo con el que se pretendía demostrar que la reforma estaba avanzando. En segundo, por los problemas de logística que se generaron en la

implementación de los exámenes. Tercero, por las crecientes resistencias observadas en algunos estados por parte de las secciones sindicales más combativas, que movilizaron a sus miembros para oponerse a la reforma y para boicotear e impedir la realización de los exámenes. Y finalmente, porque crecieron las voces de académicos y opositores a la medida, al denunciar que todo este proceso no representaba realmente una reforma educativa sino una laboral, en la que el argumento técnico fue la búsqueda de la calidad para legitimar la evaluación como un mecanismo para la selección y permanencia de la planta docente (Olmeda & Sifuentes, 2020).

La evaluación del magisterio y la importancia del papel del INEE ya existían desde iniciativas previas. Lo nuevo fue la premura de elevarlas a nivel constitucional. Elevar a rango constitucional el ejercicio de la evaluación mediante pruebas estandarizadas de opción múltiple junto a condiciones tan importantes como la laicidad, gratuidad, equidad y obligatoriedad de la educación pública es algo que vale la pena revisar con cierto detalle. Quien controla y define la prueba, controla y define el catálogo de actividades para la evaluación de estímulos, controla y define las actividades académicas prioritarias y el financiamiento. En esta lógica de ejercer cierto poder, dominio y control, es que se encuentra la evaluación, viéndose concretada la necesidad de su incorporación como principio constitucional, aunque esto no existiese en ningún otro país. De nuevo, toma fuerza la presencia de un Estado evaluador que necesita verse reforzado a través de lo que legalmente implica tener a la evaluación como un mandato constitucional. Ahora el gobierno podía determinar el ingreso, la promoción y la permanencia del magisterio mediante el concurso de oposición y la prueba ENLACE principalmente (Coll Lebedeff, 2013). Se elevó a rango constitucional la implementación de estas pruebas con todas sus deficiencias y críticas que ya fueron mencionadas en apartados anteriores de la presente investigación.

El gobierno, para calmar las manifestaciones y protestas en contra de la reforma, organizó una serie de foros y consultas regionales a los que convocó a docentes, padres de familia y académicos. Éstos se llamaron *Foros de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo* y fueron llevados a cabo de febrero a junio de 2014. En total fueron 18 foros regionales y tres nacionales; siendo los nacionales enfocados a educación básica, media superior y normal. A pesar de que se planteaba escuchar a los distintos actores del magisterio del país, los foros no tuvieron los efectos deseados de diálogo y debate. El formato de los foros generó inconformidad en los participantes, lo que derivó en un descrédito ante la comunidad normalista y desconfianza entre los investigadores y especialistas de la educación. A pesar de esto, en julio de 2016 el gobierno presentó tres documentos: *Carta sobre los fines de la educación en el siglo XXI*; *El Modelo Educativo 2016* y *La Propuesta Curricular para la educación obligatoria 2016* (Flores Andrade, 2017).

Estos documentos se pusieron a consideración a través de otra serie de foros realizados de agosto a septiembre de 2016 con miembros del Sistema Educativo Nacional (directivos, supervisores, docentes, académicos, etc.), así como legisladores, autoridades del INEE, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la ANUIES. La presentación del Nuevo Modelo Educativo es resultado de esta serie de consultas (Flores Andrade, 2017).

Fue entonces que apenas para la segunda parte del sexenio de Peña Nieto se avanzó en el desarrollo de acciones más enfocadas en la parte pedagógica. El 13 de marzo de 2017 se presentó el Nuevo Modelo Educativo (NME), nacido del atropellado proceso de consultas mencionado previamente, que continuaba con tendencias pedagógicas previas pero que fue presentado como algo innovador. Este supuesto nuevo modelo articularía la educación obligatoria para darle fin a la educación memorística, reducir la cantidad de contenidos, fomentar el trabajo colaborativo y el uso de tecnologías e incorporaba elementos como la flexibilidad y autonomía curricular y el aprendizaje de habilidades socioemocionales. Además de establecer la inclusión del inglés como materia obligatoria (Olmeda & Sifuentes, 2020).

El NME proponía una nueva forma de entender la escuela; propuesta que fue llamada “Escuela al Centro”. Esta planteaba reconstruir la capacidad de la escuela pública de educación básica para definir sus propias estrategias en un marco de corresponsabilidad, de seguimiento y asistencia técnica especializada. El NME pretendía desarrollar mecanismos institucionales que permitieran a las autoridades educativas conocer y atender, con oportunidad y pertinencia, las necesidades de cada escuela, a la vez que pretendía permitir a maestros, directores, supervisores y demás autoridades desarrollar soluciones a sus problemas educativos con mayor autonomía (Ortega Estrada, 2017).

La autonomía escolar se entiende como la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución. Los recursos podían ser en dinero, equipamiento, material didáctico o las condiciones legales que permitieran a la escuela cumplir con las nuevas funciones que se le transfieren. A pesar de que en el apartado de Propuesta Curricular no se desarrolla conceptualmente el término de “autonomía curricular”, sí se señala que es de observancia nacional, para lo cual cada escuela podía determinar los contenidos programáticos del componente, con base en las horas lectivas que tuviera disponibles y en los lineamientos que expida la SEP para normar los espacios curriculares de dicha autonomía (Ortega Estrada, 2017).

Esta propuesta de modelo educativo fue severamente señalada y juzgada. A pesar de que el secretario de educación pública realizó una campaña nacional para explicar que la “autonomía curricular” no implicaba (según ellos) abandonar a la escuela a su suerte, la carencia conceptual de dicho término en la Propuesta Curricular se prestaba a confusiones por el sesgo que esto podría implicar. La falta de la conceptualización clara de un elemento fundamental de la propuesta significaba que dicha propuesta

estaba incompleta y no ayudaba a esclarecer ciertas dudas. Una crítica muy importante hacia esta propuesta fue que se planteaba a la escuela como el centro de la política educativa, pero se le pretendía brindar cierta autonomía de gestión y de implementación de herramientas pedagógicas que realmente podrían ser resultado de un cierto desapego por parte del Estado hacia la generación de nuevos contenidos y de técnicas de enseñanza en función de las múltiples realidades que se viven en todo el país, cediendo esta responsabilidad a cada una de las escuelas.

Los resultados de implementar el NME fueron diversos. Uno de los aciertos del NME fue poner énfasis en la inclusión y la equidad, o sea, en establecer estos conceptos como principios básicos del funcionamiento del sistema educativo. Otro de los aciertos es que, dentro de las propuestas pedagógicas, se acentuaba la importancia de desarrollar las habilidades socioemocionales de los estudiantes; es decir, además de los campos de formación académica, se preveía que los estudiantes aprendieran a gestionar sus emociones, el desarrollo del autoconocimiento, la convivencia y el trabajo en equipo. Sin embargo, los fallos que tuvo el NME también fueron varios. El presupuesto de la SEP en 2017 disminuyó 7% con respecto al año anterior, por lo que había menos dinero para poner en marcha las estrategias señaladas en el NME. Se le dio una gran importancia a la enseñanza del idioma inglés, pero al momento de aprobarse el NME no existían suficientes docentes calificados para brindar la capacitación de este idioma. Y que durante todo este proceso, las consultas y foros no recogieron las opiniones e inquietudes que emanaban desde la comunidad docente (Flores Andrade, 2017).

Es posible sintetizar que la oposición a la reforma provino de tres argumentos principales: 1) La propuesta gubernamental no era una reforma educativa (ya que esta debió de haber incluido una revisión y modificación de los planes, programas y currículo), sino que se concentraba en “la recuperación de la rectoría del Estado”; 2) hubo una muy fuerte oposición por parte de la CNTE a través de la protesta social y de señalar que existían otras carencias y deficiencias en el Sistema Educativo Nacional a las que el gobierno no les estaba prestando ningún tipo de atención; y 3) uno de los argumentos centrales de la crítica la reforma se concentró en la carencia de un debate real previo a la presentación de la reforma y de la aprobación de sus leyes secundarias (Flores Andrade, 2017).

Se continuó con la política de evaluación estandarizada a nivel nacional a sabiendas de la existencia de múltiples realidades sociales y económicas, tanto fuera como dentro del aula. La desigualdad entre regiones es muy aguda: para 2018, en la Ciudad de México la escolaridad promedio equivale a dos años de educación media superior (11 grados), mientras que en Chiapas la media se ubica en primero de secundaria (7 grados). Sólo 4 de cada 10 primarias cuentan con al menos una computadora. Cinco de cada 10 primarias generales cuenta con al menos una computadora, mientras que ninguna primaria comunitaria cuenta con servicios informáticos. El 84% de las secundarias generales cuentan con estos insumos, mientras que solamente el 2% de las comunitarias lo tienen (Gil Antón, 2018). A ese México

tan desigual es al que durante las últimas décadas se le ha pretendido evaluar con los mismos parámetros, y tomando sus resultados como criterio de contratación o promoción. Fue este el argumento más utilizado para posicionarse en contra de la reforma.

Gil Antón (2018) señala que para los que concibieron la reforma educativa el problema era muy simple, y que las diferencias sociales y económicas ya mencionadas nunca se consideraron. Para el gobierno mexicano, el magisterio era el principal responsable de los malos resultados educativos. Partiendo de una simplificación del problema, enfatizando los resultados en las diversas pruebas como evidencia incuestionable, y actuando incluso con cierto prejuicio, acusaron a los docentes de no tener capacidad, hasta acudiendo al uso de comentarios e imágenes en los medios de comunicación²⁵. Para el autor, esta campaña de desprestigio dio resultado: en la opinión pública se aceptó la simplificación del problema sin haberse advertido la pobreza del diagnóstico y dándose por buena la acusación.

El planteamiento de la reforma era que la evaluación produce calidad. Mientras más evaluación, más calidad. Así como medirle la fiebre a un enfermo cada hora no lo va a curar, la evaluación en sí misma no produce calidad. En dado caso, los resultados de la evaluación, a su vez bien entendidos, pueden generar programas de atención a deficiencias detectadas que tendrían efecto en el mejoramiento de la práctica docente. Si esto ocurre en conjunto con una mejora de las condiciones materiales, es esperable que los niveles de aprendizaje mejoren. Y no únicamente a través de la evaluación (Gil Antón, 2018).

La reforma laboral de Peña Nieto entra en la misma lógica de la reforma laboral que impulsó Calderón en sus últimos meses de gobierno (reforma que fue explicada en el punto 2.1.5. de esta investigación). En este contexto de *Outsourcing* y de flexibilizar al mercado laboral los costos de la justicia laboral y las condiciones de trabajo estable eran muy altos para los intereses del capital, por lo que precarizar la condición laboral era lo necesario para competir en el mundo globalizado. Esta concepción de la relación entre trabajadores y patrones se refleja en la reforma educativa. La estabilidad en el empleo junto con condiciones de seguridad y permanencia en el trabajo era entendida en la reforma como contraria a la eficacia y a la actualización del magisterio. La evaluación no sólo es mecanismo laboral para el ingreso a la profesión, asignación de plaza y la promoción, sino el instrumento del que depende, cada cuatro años (que era la periodicidad con la que se planteaba realizar la evaluación), el despido o la conservación del empleo (Gil Antón, 2018).

El 9 de abril de 2013, en un discurso frente a la VIII Cumbre financiera mexicana organizada por Latin Finance, el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, declaró que en México la productividad crece tan

²⁵ En las notas de su artículo, Gil Antón (2018) menciona que en 2017, cuando se les cuestionó a diversos funcionarios de la SEP sobre la sobreexposición mediática del desprestigio magisterial, ellos respondieron que esas fueron decisiones de “una organización empresarial” ajena a ellos. Esto porque los comentarios de la organización *Mexicanos primero* y la difusión del documental *De panzazo* se encontraban en boga.

poco por el enorme problema de la formación de capital humano; además de que relacionó directamente la formación de capital humano con la educación. Utiliza este argumento para justificar la existencia de la reforma educativa. Señalaba que una de las causas importantes por las cuales la productividad en la economía mexicana es baja, es la rigidez y las ineficiencias en el mercado laboral. De ahí la importancia de la reforma laboral recientemente aprobada. Ya que, según él, habría que modernizar al mercado laboral, que era principalmente informal, y dotarlo con el capital humano suficiente para generar competitividad, productividad y crecimiento (Ros, 2013). La postura del capital humano como parte fundamental del crecimiento, fue algo que continuó en términos de política y textualmente en lo manifestado en sus discursos oficiales.

Para Coll Lebedeff (2013), la reforma educativa no puede ser considerada como una verdadera reforma educativa porque no contiene los elementos mínimos necesarios para otorgarle este carácter. Una verdadera reforma debería contemplar un diagnóstico informado y fundamentado, que presente los rasgos principales del sistema educativo así como los problemas centrales, las deficiencias o situaciones que se piensan enfrentar y resolver. Debe contener una sólida argumentación que sustente y explique la necesidad y alcances de los cambios planteados; y todo esto fue algo de lo que la reforma educativa de Peña Nieto careció. Esta reforma se redujo a una serie de elementos de carácter técnico y evaluativo, elementos que se sostenían en la labor del INEE y elementos sueltos entre sí, sin mucha conexión, salvo por el hecho de que muchas cosas (como el concurso de oposición) ya estaban delineados en la ACE desde la administración anterior.

2.3. Conclusiones.

Es posible identificar conceptos muy específicos que emanan desde la postura neoliberal y que han sido replicables tanto en la política laboral como en la política educativa: eficiencia, eficacia, promoción de incentivos individuales, cuantificar/medir parámetros preestablecidos. El neoliberalismo aborda los problemas sociales desde la medición, ve los fenómenos sociales como números.

Para el caso de la educación, los argumentos de autores como Gary Becker (1964) son muy claros al respecto. La fuerza de trabajo pasa a convertirse en capital humano. Ya no se habla del colectivo, se habla del individuo. Se pasa a hablar de la educación como una instancia mediante la cual su objetivo primordial (si no es que el único) es la capacitación y la mejora del ingreso. En el neoliberalismo, la educación no es sólo una mera cuestión económica, es toda una cuestión ideológica sustentada en el individuo maximizador. Y el Estado la entiende igual. En la búsqueda de los individuos por maximizar sus ingresos, el Estado los concibe como capital humano, el cual funciona como un insumo para la producción y el crecimiento. Es por esto que al Estado neoliberal le interesa que exista un mercado de trabajo competitivo y flexibilizado para que el capital humano se inserte en esta dinámica y genere rendimientos que se verán reflejados en los indicadores macroeconómicos.

Este argumento es objeto de la crítica de Bowles y Gintis (2014). Inicialmente porque la postura del capital humano no considera factores sociales como las condiciones de cada aula, el acceso que cada escuela tiene a servicios de cómputo, las diferencias socio-económicas entre profesores y entre alumnos, etcétera. Para los autores, una mano de obra muy calificada no tiene por qué ser necesariamente una mano de obra rentable. El mismo sistema educativo funciona para segmentar a los trabajadores; renunciar a la impartición de materias tan fundamentales como filosofía e historia trae consigo una formación carente de una visión social y de una conciencia de clase; además de que legitima la desigualdad económica al insertarse en una dinámica sustentada en la meritocracia aun en condiciones de completa desigualdad.

El neoliberalismo funciona bajo la ilusión del mérito. Las pruebas estandarizadas que se expusieron en la segunda mitad de este capítulo y la promoción de un mercado de trabajo flexible, son claros ejemplos de que permea la idea del individuo que pretende competir en términos de una falsa igualdad y en la que se promueven a aquellos que lograron alcanzar mejores resultados. Porque ellos fueron los más capaces, porque ellos son los que merecen ser promovidos; muy a pesar de las profundas desigualdades sociales que existen entre unos y otros.

La idea de que un aumento del acervo de capital tendrá repercusiones positivas en el producto se cae cuando se revisa que este, el cúmulo de personas en formación profesional, sí ha aumentado. Según Ros (2013), para 2005 México había sobrepasado a la mayoría de los países de América Latina en cuanto al porcentaje de sus ciudadanos con grado universitario. Ya que para dicho año, el 16% de los mexicanos entre 24 y 35 años tenían un grado de educación terciaria. Como bien menciona Ros, el lento crecimiento económico es el que ha restringido el “uso” del “capital humano”, y no al revés.

En la política educativa se ha tenido una obsesión por la evaluación y la calidad. Y aunque esta última se ha relacionado con la impartición de conocimientos, desarrollo de capacidades y destrezas para la vida adulta (a pesar de que en realidad se ha relacionado más con la eficiencia terminal y el acceso al servicio educativo), se ha relacionado directamente a la evaluación con la calidad. El problema reside en que dicha evaluación no contempla múltiples factores. En esta sintonía de la ilusión del mérito, la reforma educativa dio forma a una evaluación estandarizada sustentada en el mérito individual sin considerar todas las diferencias sociales y económicas que ya se han mencionado en esta investigación, promoviendo a aquellos que logran un mejor resultado en dicha prueba y dando por hecho que se encuentra implícito que ellas y ellos lograron la promoción (o el incentivo, etc.) porque son las y los mejores.

Durante todo el periodo de estudio imperó la búsqueda por fomentar la flexibilidad de mercado laboral (para hacer a la economía atractiva para el capital privado) y el crecimiento del sector terciario.

Así como para lo relacionado al mercado de trabajo estaba la COPARMEX, para lo referente al sistema educativo el gobierno pactó con el SNTE. La política corporativa fue replicable en ambas instancias. La dinámica política, los acuerdos entre actores diversos, deben de ser tomados en cuenta. Con intenciones de ejecutar/implementar las reformas estructurales que las diferentes administraciones han impulsado, se establecieron alianzas estratégicas entre las altas instancias de gobierno y la cúpula empresarial y sindical. La dinámica política que se gestó durante la discusión y aprobación del paquete de reformas del sexenio de Peña Nieto sirve para ejemplificar cómo es que la política laboral y la política educativa han obedecido a la misma lógica. Al pretender regular la contratación del magisterio vía concurso, la reforma educativa de 2013 empata con la reforma laboral que se presentó previamente. El discurso de Videgaray es esclarecedor: para ellos la política educativa debía servir para lo que se establecía desde la dinámica económica. Se conceptualizaba a los egresados de las escuelas como capital humano que necesitaba un espacio en la dinámica de mercado y para eso servía la reforma laboral. Ya que para que este capital humano fuese competitivo no solamente debía estar bien capacitado, sino que se debía encontrar en un escenario en el que las condiciones de contratación estuviesen lo suficientemente flexibilizadas, y que no existiese ninguna restricción de emplearse aunque esto implicara un detrimento en sus condiciones laborales.

Ver a la educación como un insumo de la producción, como un acervo de capital, es una visión completamente equívoca. El crecimiento económico es el que permitirá que la mano de obra capacitada se inserte al mercado laboral. Tener una educación con este sesgo, con esta visión neoliberal, formará individuos especializados en tareas muy específicas, pero con una visión muy limitada del mundo. El sistema educativo no debería servir únicamente como una instancia de formación técnica. Debería de ser un espacio en el que al estudiante se le brinden las herramientas necesarias para poder ocuparse y contribuir a la reproducción social, pero complementado con contenidos que abonen a su desarrollo inter e intrapersonal. Un espacio liberador en donde no solamente se desarrollen habilidades técnicas, sino también sociales y de crítica.

3. Capítulo 3. Crítica de la política de la educación superior.

En el capítulo 2 se realizó una revisión general de la política educativa y cómo es que esta empata con el contexto y la lógica que se establece desde la política económica, fue por esto que se eligió a la política laboral para realizar este contraste y encontrar que, efectivamente, ambas políticas siguen tendencias técnicas e ideológicas muy similares.

En este capítulo 3 se retomarán argumentos y fenómenos encontrados en el capítulo anterior para seguir con la misma línea argumentativa pero ahora prestándole énfasis exclusivamente a la educación superior. Descubrir en qué mundo se desarrolla la educación superior en México y encontrar qué

dinámica siguen las universidades inmersas en el contexto de la política educativa habiendo sido ya revisada como un todo. Para esto, se abordarán casos específicos: Las Universidades Tecnológicas, las Universidades Politécnicas, el ITAM, la UNAM y el IPN.

3.1. La promoción de la educación tecnificada.

A lo largo de la segunda mitad del capítulo anterior se estuvieron rescatando elementos que mostraban cómo es que, durante el periodo neoliberal, la educación en México transitó hacia planes de estudio cuyos contenidos eran más técnicos; la poca promoción y la desvinculación de la ciencia, principalmente del área de sociales, además de la promoción la de las tecnológicas son algunos de los fenómenos que se estudiarán en este punto 3.1. ¿Cómo han crecido las Universidades Tecnológicas y Politécnicas en relación a otras instituciones y cuál es la relevancia que tienen sus contenidos de estudio con respecto al contexto nacional? Esta incógnita será abordada a continuación.

3.1.1. El proyecto de las Universidades Tecnológicas.

En 1989, en el preámbulo de la reforma educativa de 1992, el gobierno entrante emprendió el estudio sobre nuevas opciones de educación superior, tal como se planteaba desde el Programa para la Modernización Educativa. Sustentado en las experiencias de países como Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón, el gobierno mexicano decidió realizar un proyecto que permitiera la definición de un nuevo modelo pedagógico con características que hicieran posible crear una opción de educación superior alternativa a las licenciaturas tradicionales (de Garay, 2003).

Desde el gobierno salinista, las Universidades Tecnológicas se han constituido como una de las principales estrategias gubernamentales para atender la demanda por estudios superiores a lo largo de todo el país. Las principales características de las Universidades Tecnológicas son: educación intensiva en dos o tres años posteriores al bachillerato, carreras profesionales que correspondan directamente a las necesidades empresariales, dedicación de tiempo completo y fuerte vinculación universidad-empresa. Para el diseño, la aprobación y el financiamiento de estas universidades participan directamente el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, además de los empresarios de las regiones involucradas (de Garay, 2003).

En México, el tema de las universidades tecnológicas apenas se aborda y su alusión sirve para argumentar que la presencia de este tipo de instituciones constituye uno de los componentes esenciales de la diversidad y diferenciación que hoy en día garantiza a la educación superior mexicana. En consecuencia, no existen muchos estudios sobre los orígenes y evolución institucional, así como de los impactos sociales y económicos que han tenido las instituciones tecnológicas del nivel superior en el país, esto aunque desde los años noventa la creación de centros de educación tecnológica a nivel licenciatura ha sido una prioridad de las políticas de reforma emprendidas por todos estos gobiernos

federales (Ruiz Larraguivel, La educación superior tecnológica en México: Historia, situación actual y perspectivas, 2011).

Aunque la educación tecnológica no empieza en el periodo neoliberal, para muestra la fundación del IPN y la creación de los dos primeros institutos tecnológicos en Chihuahua y Durango en 1948, su masificación descentralizada a lo largo del territorio mexicano sí comienza durante el periodo de estudio propuesto en la presente investigación, además de que como Sistema de Universidades Tecnológicas empezó en 1991. Para el año 2000 ya se había establecido una red de 83 planteles, al tiempo en que comenzaba a detenerse la creación de universidades autónomas estatales para dar paso a las primeras acciones tendientes a la diversificación de la educación superior en México, la cual recaería en el sistema tecnológico (Ruiz Larraguivel, La educación superior tecnológica en México: Historia, situación actual y perspectivas, 2011).

Hasta principios de los noventa, las escuelas tecnológicas eran administradas directamente por la SEP, que sólo operaban en estados y municipios fuera de la Ciudad de México (hasta 2008, cuando se crearon las primeras Universidades Tecnológicas federales en la capital). Desde sus orígenes, los cambios estructurales, las rupturas del modelo educativo y la reestructuración de carreras y planes de estudio fueron procesos inducidos por el propio gobierno federal. Inicialmente, las políticas establecidas para la educación superior tecnológica favorecieron el crecimiento de estas escuelas como parte de una estrategia orientada a ofrecer oportunidades educativas en zonas con escasa oferta de educación superior, además de que hacía coincidencia con el proceso de industrialización que se implementó en México durante el periodo de sustitución de importaciones. Durante toda la segunda mitad del siglo XX, las escuelas tecnológicas tuvieron un crecimiento notable que no se redujo a la instalación de nuevas escuelas, sino que también creció la oferta de licenciaturas e ingenierías, con 55 carreras en los primeros años de los noventa, y comenzando a impartir especializaciones, maestrías y doctorados (Ruiz Larraguivel, La educación superior tecnológica en México: Historia, situación actual y perspectivas, 2011).

En 1991, el Sistema de Universidades Tecnológicas arrancó con la fundación de tres planteles localizados en Aguascalientes, en Tula (Hidalgo) y en Nezahualcóyotl (Estado de México), con la apertura de 5 carreras: Técnico Superior Universitario (TSU) en Administración y Organización de Empresas, TSU en Comercialización, TSU en Informática y Computación, TSU en Organización de la Producción y TSU en Mantenimiento Industrial, siendo la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl la única que impartía las cuatro primeras (Ruiz Larraguivel, 2007).

A lo largo de toda su existencia, estas universidades han pasado por diversas etapas de reestructuración curricular. En 1994, por iniciativa de la SEP, se emprendió una reforma en los planes y programas que dio lugar a la compactación de 55 carreras en sólo 19, además de que se modificaron

asignaturas y se actualizaron los contenidos. Estas reestructuraciones se debieron a la inserción de México en la competitividad comercial internacional en el contexto del TLCAN, esto obligaría a las empresas a reorganizar sus esquemas y líneas de producción e incorporar nuevas formas de organización del trabajo que alterarían los contenidos de los puestos con implicaciones en la calificación laboral y en la formulación de perfiles profesionales. En el marco de la competitividad se le ha atribuido un alto valor económico al conocimiento y su aplicación en el mejoramiento de la productividad, por lo que la formación de técnicos en campos diversos se ha vuelto una práctica de gran relevancia para los propósitos de distintos gobiernos que buscan elevar la escolaridad y el perfil de formación de jóvenes en edad de cursar estudios superiores. En este sentido, se comenzaron a ampliar las oportunidades de cursar estudios profesionales mediante la apertura de nuevas instituciones tecnológicas, con una variedad de oferta de carreras y nuevos modelos formativos, a la vez que fueran alternativos a las licenciaturas tradicionales. En este sentido, en la primera mitad de los noventa se inicia una etapa de profundos cambios estructurales y funcionales de las Universidades tecnológicas. Diversificación, descentralización y vinculación serían los elementos fundamentales que sostendrían la “modernización” del sector, y con ejes muy específicos como los que serán enlistados a continuación (Ruiz Larraguivel, La educación superior tecnológica en México: Historia, situación actual y perspectivas, 2011):

- Creación de nuevas instituciones descentralizadas con esquemas de financiamiento compartidos y con esquemas de organización flexibles.
- Diversificación de opciones de estudio a través de la formulación de modalidades educativas alternativas a las tradicionales, con la intención de responder a las demandas provenientes de grupos estudiantiles con diversas necesidades e intereses.
- Reestructuración del currículum con mayor pertinencia a los perfiles que solicitan las empresas y basados en la formación de competencias.
- Implementación de diversas estrategias de vinculación escuela-industria.

Con la idea de diversificar las opciones de la educación superior y ofrecer una alternativa más inmediata que la de las licenciaturas tradicionales de cuatro y hasta cinco años, el gobierno federal creó, en 1991, el sistema de Universidades Tecnológicas, con la propuesta de modalidad educativa conocida como “educación superior de ciclos cortos”, la cual consiste en impartir carreras de dos años de duración en áreas vinculadas a puestos de mandos medios en las empresas, por lo que el estudiante aspira al título de Técnico Superior Universitario. El modelo educativo que proponen las Universidades Tecnológicas es de carácter terminal, lo que implica que los estudiantes tienen la opción de estudiar una carrera corta de tres años y así obtener el grado de técnico superior, con la opción de continuar un par de años más y así obtener la licenciatura o ingeniería (Ruiz Larraguivel, 2011). Esto implica una formación en la

inmediatez. Se abandona totalmente la formación integral y multidisciplinaria para limitarse a formar técnicos con destrezas y conocimientos muy específicos, subordinados a puestos de mandos medios ofrecidos por el sector empresarial.

Para ejemplificar este fenómeno, se enlistan a continuación las horas impartidas por campo de conocimiento en el plan de estudios de las Universidades Tecnológicas.

Tabla 2. Plan de estudios de las Universidades Tecnológicas en horas.

Conocimientos Técnicos (1,425 horas).	Materias referidas a conocimientos técnicos de aplicación especializada en su carrera, tales como comercialización, investigación de mercados, calidad, etcétera.
Ciencias Aplicadas (600 horas).	Matemáticas, física, etc., según lo requerido por la carrera.
Estadía dentro del Sector Productivo (520 horas).	Experiencia en campo profesional.
Lenguajes y Métodos (450 horas).	Idioma extranjero, expresión oral y escrita, técnicas de documentación e información, metodología científica (tratamiento práctico).
Formación Socio-Cultural (150 horas).	Sociología y derecho aplicados, civilización contemporánea y desarrollo tecnológico, organización de empresas. Objetivo: Expandir la visión humanista en el ejercicio profesional.

Fuente: Castro Cuesta (2014).

En la tabla 2 es posible observar que el número de horas dedicadas a Conocimientos Técnicos es el área de conocimiento que se prioriza en las Universidades Tecnológicas, después Ciencias Aplicadas y por último a la Formación Socio-Cultural; algo completamente lógico y en línea con la propuesta de estas escuelas. Sin embargo, desde la postura que se ha sostenido a lo largo de toda esta investigación, el área de sociales también debería de servir para contribuir a una formación más crítica e integral de los estudiantes, y esto no será posible bajo un esquema en el que las carreras ofrecidas en estas universidades llegan a durar tan siquiera tres años para técnico superior. En la actualidad existen 106 Universidades Tecnológicas en 26 entidades de la República Mexicana; y según los Anuarios Estadísticos de Educación Superior de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), para el ciclo escolar 2010-2011, del total de universidades que ofrecían la opción de Técnico Superior Universitario la matrícula estudiantil era de

113,227 personas; mientras que para el ciclo 2019-2020 era de 177,549²⁶. El aumento porcentual de la matrícula ha sido de 56.8%, es decir, una diferencia de 64,322 personas en una década. Estos números parecen indicar que la matrícula de TSU ha tenido un aumento importante, lo cual implica que las carreras técnicas con poco contenido científico-social y una capacitación acelerada de sólo dos o tres años han tomado una buena dinámica de crecimiento en México. Sin embargo, esta cifra representa sólo el 3.9% de los 4,546,586²⁷ de estudiantes que conforman el total de la matrícula de educación universitaria para el mismo ciclo escolar; lo que significa que, aunque estas carreras han tenido cierto crecimiento en el país, no han terminado de ser lo suficientemente grandes y atractivas para las personas que aspiran a la educación universitaria.

Cabe aquí rescatar los argumentos planteados previamente en el punto 2.1.6. de esta investigación. La transición hacia una educación tecnicada y sesgada por ser no científica es producto de las modificaciones que ha sufrido el mercado de trabajo durante el periodo neoliberal. Como se menciona en Calderón y Sánchez (2012), la participación en el PIB total del sector industrial pasó de 24.9% en 1982 a 23.2% en 2009, y el sector servicios aumentó su participación al pasar de 62.7% a 65.9% en el mismo periodo. Si el sector servicios concentra la mayor parte de la demanda por empleos y los pocos que subsisten en el sector industrial se encuentran en ramas de baja acumulación de capital, la mano de obra que tendrá posibilidades de emplearse se encontrará limitada por una carencia de preparación científica, porque así lo demanda el mercado. Aunque la modalidad de TSU que las Universidades Tecnológicas ofertan no tiene mucho auge en proporción a la matrícula total de universitarios, su rápida expansión a lo largo del territorio mexicano permite ver que esto ha sido parte del proyecto educativo que el Estado ha promovido durante las últimas décadas, en gran medida para tratar de darles a los jóvenes una alternativa inmediata para obtener algún grado de estudios dada su necesidad de integrarse lo más pronto posible al mercado laboral, y porque el desarrollo científico y tecnológico en México ha sido tan paupérrimo que los pocos procesos productivos que quedan no han necesitado muchos perfiles de alto nivel por lo que solicitar trabajadores con formación técnica ha sido suficiente. El neoliberalismo mexicano no pide científicos, pide técnicos. Por lo que no es necesario esperar hasta cuatro años para que una persona termine una formación de licenciatura o ingeniería, y basta con que el Estado siga promoviendo el crecimiento de universidades que cuenten con una formación tipo TSU, con poca visión crítica, científica y social.

²⁶ Se están considerando únicamente a las personas inscritas en el sistema de TSU, ya que a las Universidades Tecnológicas se le han ido adhiriendo poco a poco carreras terminales como ingenierías y licenciaturas, por lo que la matrícula total sería mayor. Además, no solamente existen nuevas carreras terminales, sino que además se han fundado nuevas escuelas tanto con carreras terminales como con TSU que en 2011 no existían.

²⁷ Sin contar especialidades, maestrías y doctorados.

3.1.2. El proyecto de las Universidades Politécnicas.

La otra vertiente de la educación tecnológica en México la constituyen las Universidades Politécnicas, cuya primera unidad se fundó en 2001 en San Luis Potosí ciudad capital. Una de las características más importantes del proyecto de las Universidades Politécnicas son las carreras que ofrecen y sus modalidades: a) Técnico Superior en dos años; b) Licenciatura en tres años; y 3) Especialidad Tecnológica en cuatro años. Las principales carreras que ofrecen estas universidades son ingenierías relacionadas con las áreas tecnológicas requeridas en los principales sectores productivos y de servicios (Ruiz Larraguivel, 2011).

Aunque la puesta en marcha de este proyecto es más reciente que la de las Universidades Tecnológicas, abordar este caso abona al estudio de la expansión de la educación tecnificada en México. En ese sentido, la primera de estas nuevas universidades fue una iniciativa que se desarrolló desde la Secretaría de Educación del estado de San Luis Potosí, no así las que vinieron después, las cuales surgen vinculadas al modelo de Universidades Tecnológicas, por lo que la Coordinación General de Universidades Tecnológicas fue fundamental para su desarrollo (Garza Vizcaya, 2003).

Para una universidad en concreto, la Universidad Politécnica de Aguascalientes. Esta escuela pretendía, hacia inicios del sexenio de Fox, borrar los linderos físicos de la universidad y extender su espacio de aprendizaje haciendo propio el de las instalaciones industriales y empresariales. En palabras de Garza Vizcaya (2003), este es un concepto pretencioso y que hasta entonces había fracasado en las experiencias previas de formación de ingenieros en el país, dado que la universidad y la industria no consiguieron una vinculación exitosa y enriquecedora para ambas.

El modelo de las carreras de ingeniería pretende emular el mismo número de horas que el de las carreras tradicionales pero en periodos de tiempo más cortos. Al comparar con planes de estudio de cuatro años, como los de la UAM, cuyo número de horas totales, considerando tres trimestres de doce semanas por año, es igual al que se obtiene en los nueve cuatrimestres de 16 semanas de la Universidad Politécnica. Adicionalmente, durante los tres primeros cuatrimestres del último año, el mapa curricular contempla un *Proyecto industrial*, lo cual es una unidad de aprendizaje a la que está prevista dedicar 15 horas a la semana adicionales a otras 15 horas previstas para estancias industriales. En esta actividad se propone que los estudiantes integrados por equipos en donde participan ingenieros y académicos colaboren en la solución de un problema real de ingeniería en el entorno laboral. Finalmente, dada la necesidad de realizar los estudios en el menor tiempo posible, se omiten las asignaturas de ciencias básicas del primer año de las ingenierías tradicionales; argumentando también que esta decisión es tomada por las Universidades Politécnicas para contribuir a evitar la deserción que se concentra generalmente en el primer año (Garza Vizcaya, 2003).

El gran dinamismo de expansión que han tenido las Universidades Tecnológicas y Politécnicas no se ha visto reflejado en la demanda social y en la matrícula escolar. Estas escuelas no han podido mantener una matrícula muy amplia, lo que permite suponer que su modalidad educativa sigue siendo poco atractiva para los jóvenes. Además, algunas investigaciones demuestran que existe una falta de reconocimiento por parte de las empresas sobre la formación y la calificación del técnico superior universitario, lo cual se ha traducido en dificultades para los egresados en insertarse a la dinámica del empleo, movilidad laboral y mejora salarial (Ruiz Larraguivel, La educación superior tecnológica en México: Historia, situación actual y perspectivas, 2011).

La idea de que las escuelas de este corte son instituciones que contribuyen al crecimiento económico de la región está sustentada en la concepción del capital humano como detonador del avance productivo. Este enfoque, según Amartya Sen, se necesita complementar porque las personas no son simples medios de producción sino que también son el fin de este ejercicio. Para ello, Sen sugiere centrarse no sólo en el papel indirecto que desempeñan las capacidades humanas en la producción sino también en la importancia directa para el bienestar y la libertad de los individuos. Para Pablo Latapí, una pedagogía que afirme el valor de la persona consciente y crítica, en lugar del recurso humano instrumental y subordinado, es una práctica educativa que podría dar lugar a que la economía esté al servicio de las necesidades humanas (Flores-Crespo, 2002).

3.2. La evaluación de la educación superior.

Como bien se estableció en el capítulo 2, hubo una transición de un Estado interventor a un Estado evaluador, principalmente en lo correspondiente a la educación. A continuación, durante el punto 3.2. se analizará el fenómeno de la evaluación como un instrumento de la incesante búsqueda por la calidad pero ahora enfocado en la educación de nivel superior.

3.2.1. El Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL).

Para inicios de la década de los 2000, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) preparaba un examen que a la fecha se sigue realizando, el Examen General para el Egreso de Licenciatura (EGEL). Cada EGEL explora conocimientos y habilidades requeridas para el inicio de la práctica profesional (Gago Huguet, 2000). El EGEL es una prueba de cobertura nacional que evalúa el nivel de conocimientos y habilidades de los egresados de nivel licenciatura. La intención de este examen es identificar si los egresados de licenciaturas cuentan con los conocimientos y habilidades necesarios para entrar al mercado laboral, por lo que va dirigido a aquellas personas que han cubierto el 100% de sus créditos, estén o no titulados, y en su caso, a estudiantes que se encuentren en el último semestre de la carrera siempre y cuando la escuela así lo solicite (García Cué et al., 2015).

Con todos sus exámenes estandarizados, el CENEVAL comenzó a evaluar a estudiantes y egresados de nivel medio superior y superior; los programas de estudio comenzaron a ser certificados por acreditadoras y comités. Así comenzó todo ese proceso evaluador: Los profesores eran sometidos a la Carrera Magisterial; las escuelas de nivel básico eran evaluadas por el Programa de Escuelas de Calidad; los posgrados por el CONACYT; los estudiantes de educación básica por el INEE y luego por la prueba ENLACE; y los estudiantes de secundaria y media superior por la OCDE a través de la prueba PISA. Hasta 2012, se habían aplicado más de 110 millones de exámenes estandarizados a estudiantes, se evaluaron miles de programas de estudio y cientos de instituciones, y cientos de miles de profesores periódicamente evaluados (Aboites Aguilar, 2012b).

Los exámenes del CENEVAL se diseñan para que tengan validez en todo el país, por lo que estos exámenes no se hacen de acuerdo al currículo, el perfil de egreso o temario de la institución, a excepción de la educación básica, los cuales son obligatorios en todo el sistema educativo. Las pruebas del CENEVAL no exploran en forma exhaustiva los objetivos de un programa educativo, sólo aquellos que se consideran básicos o esenciales en cada programa. Desde su perspectiva externa e independiente, el CENEVAL establece el “mínimo esencial” de conocimientos y habilidades que debería alcanzarse en un programa de licenciatura, bachillerato o secundaria (Gago Huguet, 2000).

A pesar de todos estos esfuerzos, los mismos datos del INEE, de la OCDE, de la prueba ENLACE y del CENEVAL muestran que en ninguno de los niveles educativos se ha generado un movimiento de transformación de la educación para tener no sólo una educación que cumpla con ciertos estándares mínimos, sino que cuenta con una visión centrada en la ciencia y las humanidades. ¿Por qué todo este aparato evaluador no ha podido generar cambios importantes en la educación? Los instrumentos de evaluación que se han utilizado no están hechos para explicar por qué no hay avances ni cuáles son los factores que determinan estas fallas, ni tampoco cómo remediarlas. La evaluación falla porque no establece conexión entre los síntomas y las causas del fracaso escolar. Esta conexión sólo la pueden hacer los actores directos del sistema educativo, no evaluadores externos. Cualquier intento de transformación debe sustentarse en el diálogo sobre las condiciones de la escuela entre estudiantes, directivos y las mismas comunidades. A la evaluación neoliberal nunca le interesó esos diálogos, sino que insistió en desplazar a los colectivos locales y subordinarlos lo más posible (Aboites Aguilar, 2012b).

El CENEVAL manda a evaluar desde la Ciudad de México a todas las personas del país que intentan ingresar a la educación media superior y superior. Evaluación encomendada desde la cúpula gubernamental, respaldada por sus técnicos y especialistas, que con el afán de acortar tiempos y gastos, producto del desconocimiento de las diversas realidades del país, aplican una prueba única a

todo un nivel educativo a nivel nacional sin considerar todas las diferencias y heterogeneidades que tiene México.

3.2.2. Los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

En el mundo neoliberal, los países basan muchas de sus competencias en la generación de conocimiento. Lo que le atribuye un alto grado de responsabilidad por parte de la educación superior mediante las universidades. La escuela de educación superior es considerada como un espacio en el que se forma el capital humano y en donde se desarrolla la tecnología y la innovación. Debido a esto, se comenzaron a implementar instrumentos de evaluación que cuantifiquen la calidad de las instituciones (Moctezuma Hernández et al., 2014). De aquí que cobra relevancia la evaluación universitaria a través de instancias externas a las instituciones del gobierno ya existentes.

En línea con las recomendaciones de la UNESCO y de la OCDE, México comenzó con la promoción de los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones con el objetivo de que cada empresa o institución garantice que los productos o servicios que ofrece tengan un cierto grado de calidad. La acreditación educativa comenzó a partir de 1979 con la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, institucionalizándose con el Programa Nacional para la Modernización Educativa del sexenio salinista. Consecuentemente, en 1989 se creó la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) para fomentar la autoevaluación en las universidades (Casas Medina & Olivas Valdez, 2011).

Los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), creados en 1991 como parte de la estrategia salinista de modernización, evaluación y promoción de la calidad educativa, surgieron como un instrumento con el que se buscaba realizar en cada universidad una evaluación integral y horizontal de la vida académica, principalmente en las carreras profesionales. Aunque la mayoría de los integrantes de los comités y quienes realizan la evaluación de planes y programas siguen siendo académicos, los CIEES están sujetos a una estructura que, más que depender de las mismas comunidades académicas, está subordinada a la estructura burocrática de la SEP. Los CIEES aparecen integrados a una estructura de conducción de la educación superior que se establece de manera vertical (funcionarios, rectores, o hasta empresarios) que funciona como órgano de conducción nacional de la educación superior por encima de las autonomías universitarias (Aboites, 2003).

Los CIEES se crearon como organismos no gubernamentales con las siguientes funciones: a) evaluación diagnóstica de los programas educativos y funciones institucionales; b) acreditación de instituciones y programas de estudio; c) dictaminar proyectos de instituciones, planes y programas; y d) asesoría a las instituciones de educación superior. Los CIEES realizan su trabajo mediante nueve

comités: siete académicos o disciplinarios, encargados de evaluar los programas, y dos para evaluar a las universidades en su conjuntos, con base en la calidad de dichos programas el desarrollo de sus funciones de difusión, vinculación y extensión de la cultura, así como de la administración y gestión institucional (de la Garza Aguilar, 2013).

En 1997, la Asamblea General de la ANUIES acordó establecer un organismo no gubernamental para regular la acreditación, por lo que el 24 de octubre del 2000 se funda el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (COPAES), siendo esta la única instancia validada por la SEP para otorgar reconocimiento oficial a los organismos acreditadores de los programas académicos que se imparten a nivel superior en México (Casas Medina & Olivas Valdez, 2011).

Hasta 2006, la actividad de los CIEES se desarrolló en las universidades públicas, Universidades Tecnológicas y los institutos tecnológicos federales. A petición de la SEP, a partir de 2007 los Comités comenzaron a evaluar al resto de los subsistemas de educación superior pública como los tecnológicos estatales, las Universidades Politécnicas, las universidades interculturales y las escuelas normales, así como participar en algunas evaluaciones de instituciones particulares. Para desarrollar todo este proceso, los CIEES cuentan con un marco y una metodología para la evaluación, con el propósito de fomentar la autoevaluación y valorar los aspectos que se consideran pertinentes a nivel internacional por la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Educación Superior. El cumplimiento de los requisitos establecidos por estas instancias son los requeridos para que un programa educativo sea reconocido por su buena calidad o para que pueda transitar exitosamente el proceso de acreditación ante un organismo reconocido por el COPAES²⁸, el cual trabaja en coordinación con los CIEES (de la Garza Aguilar, 2013).

Entre 1991 y 2013, los CIEES generaron casi 7 mil informes de evaluación. Sus principales componentes son las recomendaciones hacia las instituciones evaluadas. En este periodo se sumaron más de 136 mil recomendaciones y sus principales indicadores son relativos al plan de estudios, que concentran 15% del total; al personal académico y sus actividades con 15.9%; infraestructura y equipamiento con 13.1%; alumnos con 12.1%; aspectos académico-administrativos con 7.8% y las actividades de vinculación con un 3.7% (de la Garza Aguilar, 2013).

Al adoptar las instituciones las recomendaciones y la acreditación de los CIEES, siendo estos una Asociación Civil, violentan el Artículo 3º constitucional y la autonomía que la ley les concede para determinar sus planes y programas. Al someterse a un procedimiento de acreditación como el de los

²⁸ Cabe enfatizar que el COPAES no acredita. Esta es la organización autorizada por la SEP que se encarga de reconocer a los organismos acreditadores de programas educativos de las universidades. El COPAES reconoce formalmente a las organizaciones que acreditan los programas educativos de educación superior.

CIEES, delegan en manos de una entidad extra universitaria y privada la facultad que constitucionalmente le corresponde al Estado. En esta sintonía, en la legalidad mexicana ya existe la acreditación como una función del gobierno, no corresponde a los CIEES, sino expresamente a la SEP. Según el punto I del Artículo 37 del Reglamento Interior de la SEP, la Secretaría, a través de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación es la única facultada para *“acreditar y certificar conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas adquiridos a través del Sistema Educativo Nacional, así como expedir, en su caso, las constancias, certificados, diplomas, títulos o grados que procedan, lo anterior, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal o local y demás autoridades e instituciones integrantes de dicho Sistema”* (SEP, 2020)²⁹. O sea, una vez registrados ante la SEP, los planes y programas, así como los títulos de las instituciones educativas ya han quedado acreditados (Aboites, 2003). Dicho de otra forma, legalmente, la educación superior como parte del sistema educativo nacional sólo puede ser evaluada y acreditada por la SEP.

La existencia de un marco único conlleva a que este se proponga como la definición prioritaria de qué es bueno hacer o no hacer, no sólo en las carreras sino también en el quehacer institucional. Más que un recurso para mejorar la calidad de la educación profesional, sirve como un instrumento para introducir cambios sustanciales en las universidades públicas, orillándolas a alinear sus enfoques con fines de obtener mejores resultados en las evaluaciones. Los CIEES son una forma de transformar la universidad pública desde una visión gubernamental-empresarial con la excusa de la evaluación (Aboites, El lado oscuro de los CIEES: Una crítica a los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, 2003).

La ANUIES formula que el planteamiento de los CIEES es direccionar a la educación superior hacia lo que siguen otros países, competir con sus instituciones, dejando en segundo lugar la tarea de responder a las necesidades de su sociedad en concreto. La educación superior mexicana, según la ANUIES, opera en un nuevo escenario de competencia mundial, que es muy visible en el marco de los tratados comerciales como el TLCAN y la incorporación a organismos internacionales como la OCDE. De esta manera, la competencia entre universidades mexicanas y de otros países trae la necesidad de plantear programas de desarrollo de las universidades con base en indicadores y estándares internacionales (Aboites, El lado oscuro de los CIEES: Una crítica a los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, 2003).

²⁹ El reglamento aquí citado data del 2020, pero al revisar el correspondiente a 1989 dichas facultades se encuentran en los puntos II y XV del artículo 26. Por lo que desde antes de la fundación de los CIEES a la SEP ya se le había encomendado la acreditación y certificación de los conocimientos adquiridos a través del Sistema Educativo Nacional.

Vale la pena, entonces, detenerse a analizar el caso mexicano en relación a un fenómeno que ha tomado mucha popularidad en el siglo XXI: los rankings internacionales de universidades. Dichos rankings existen desde 1925, cuando Donald Hughes clasificó los programas de posgrado estadounidenses con base en su reputación. David S. Webster argumentaba que una lista puede considerarse como un ranking de calidad cuando está ordenada según algún criterio o conjunto de criterios que los autores determinen que mide o refleja la calidad académica, consistiendo en un listado de las mejores universidades, centros de investigación o departamentos en orden numérico según su supuesta calidad. Autores como Buela-Casal o Quevedo-Blasco consideran que los rankings son algo positivo, dado que se tendría una visión más compleja de lo que supone la calidad. Sin embargo, Pérez-Esparrells y López-García mencionan que es erróneo considerar que los rankings son un mecanismo que sirve para medir la calidad educativa, ya que lo abstracto del término puede llevar a ciertas carencias en su medición (Moctezuma Hernández et al., 2014).

Los rankings de mayor relevancia a nivel internacional son el *Academic Ranking World Universities* (ARWU), *Times Higher Education* (THE) y *Quacquarelli Sydmonds* (QS). Cabe mencionar que estos rankings le dan mucha relevancia a la investigación, a través de diversos premios que adquieren sus investigadores, alumnos y egresados (como el Premio Nobel) y a través de la reputación de sus investigadores altamente citados.

Por su parte, los CIEES cuentan con cinco criterios de evaluación: Proyecto institucional, estructura, gestión institucional, infraestructura y el impacto y relación con el entorno. Estos son explicados a partir de 16 categorías que se reflejan en 85 indicadores de calidad. En Moctezuma Hernández et al. (2014) se sintetizan los indicadores nacionales en comparación con los internacionales a través de cuatro criterios, en donde se muestran ciertas coincidencias y diferencias entre los indicadores nacionales e internacionales.

Tabla 3. Indicadores nacionales e internacionales.

Criterio.	Indicadores nacionales.	Indicadores internacionales.
Enseñanza.	Ingreso o matrícula de estudiantes.	Prestigio en docencia.
	Tasa de personal docente.	Proporción de estudiantes.
Investigación.	Perfil de los investigadores.	Número de citas por publicación.
		Volumen de artículos publicados.
Relación con el entorno.	Encuestas a empleadores.	Prestigio entre los empleadores.

Visibilidad internacional.	Tránsito de alumnos y profesores.	Proporción de estudiantes internacionales.
		Proporción de profesores internacionales.

Fuente: Moctezuma Hernández et al. (2014).

Con esto, aunque la ANUIES y el mismo gobierno han reiterado que México se debe meter al proceso de evaluación internacional, es evidente que evaluar a las instituciones mexicanas con aproximaciones internacionales ha sido muy difícil. Existe un sesgo muy importante ya que se pretende evaluar lo mismo que en la llamada “élite” internacional, pero la evidencia muestra que los CIEES han venido evaluando cosas muy distintas, a sabiendas de que el contexto y el objeto de estudio son muy particulares. Es decir, en discurso se ha expresado la necesidad de insertar a México en la dinámica internacional, pero se observa que, en el caso de la evaluación de la educación superior, los CIEES no han podido homologar sus indicadores con aquellos provenientes de los rankings internacionales, precisamente, por la dificultad que implica evaluar un sistema educativo tan complejo como el mexicano.

Dentro de los indicadores internacionales desfavorables para las universidades mexicanas se encuentran los relacionados con la investigación y la internacionalización. Mientras que para las categorías de enseñanza y de relación con el entorno son muy parecidas las del nivel nacional con las internacionales. Para Moctezuma Hernández et al. (2014) es evidente que la investigación es la misión más importante en la definición internacional de la calidad de las universidades, criterio en el que México se encuentra en desventaja. Cabe destacar también que el estado ideal del prestigio y calidad de las universidades siempre ha tenido como fin último su inserción en el contexto internacional (Moctezuma Hernández et al., 2014).

La visión de que México debe meterse a la dinámica mundial parte de asumir erróneamente que existe un padrón internacional único, al cual se debe de adherir la educación superior mexicana. Por ejemplo, países como Francia, Italia o Alemania tienen sistemas universitarios con una gratuidad garantizada, y esto no ha implicado en México que se proponga abolir las colegiaturas. Más bien, lo que ha pasado ha sido una tendencia a asumir al caso estadounidense como un modelo educativo exitoso y a seguir, uno donde la educación superior se encuentre ligada al mercado. Al mismo tiempo, sin entender que los diferentes modelos de educación superior, como el estadounidense, son reflejo de experiencias ligadas a las circunstancias, necesidades, historia y cultura de cada país (Aboites, El lado oscuro de los CIEES: Una crítica a los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, 2003).

3.2.3. Informes de la OCDE sobre la educación superior en México.

El origen de esta institución fue la Organización Europea de Cooperación Económica, con el propósito de reconstruir las economías europeas al finalizar la segunda Guerra Mundial. En común acuerdo con Canadá y Estados Unidos, en 1961 se decide transformar al organismo en lo que actualmente se conoce como la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). Entre sus principales propósitos se encuentra la preocupación por el crecimiento económico (tanto de miembros como de no miembros) y la expansión de los negocios mundiales y multilaterales (Maldonado, 2000).

De acuerdo con el Centro OCDE para México y América Latina, los puntos de mayor interés del organismo en relación a la educación superior son: a) el vínculo entre la educación superior y el empleo, por lo que la organización propone la integración social y productiva de las personas, así como la flexibilidad de la educación para adecuarla a las necesidades productivas; b) solucionar los problemas concernientes a la educación media superior; c) la reducción de los recursos destinados a educación superior, proponiendo la diversificación del financiamiento del nivel terciario (Maldonado, 2000).

Durante el sexenio de Salinas, la OCDE realizó un análisis de la situación de la educación superior en el país. En marzo de 1996 se presentó el documento *Políticas de la Educación Superior en México*, el cual guardaba mucha coincidencia con el plan educativo del sexenio. El análisis presentado por el Comité de educación de la OCDE reconoció que el gobierno había concentrado mucho esfuerzo por impulsar la evaluación de la calidad educativa. En el sexto apartado de este documento de la OCDE se plantean sugerencias y líneas de acción a seguir en cuanto a cobertura, equidad, pertinencia, calidad, desarrollo del personal académico, flexibilidad y organización (Hernández & Rodríguez Cortés, 2008).

Referente a la calidad, la OCDE instaba a que el primer paso que debía tomar el gobierno mexicano era conseguir condiciones para garantizarla. De entre las recomendaciones se encontraba la elaboración de referencias nacionales para los conocimientos y sus competencias de cada rama, y así evaluar en referencia a ella; esto mediante el respaldo permanente de las tareas del CENEVAL. Otra recomendación que derivó de este trabajo fue la de mantener la política de evaluación de las instituciones de educación superior y hacer partícipe de ella a diferentes representantes de todos los medios económicos. Establecer un sistema nacional de acreditación y mejorar la confiabilidad de las evaluaciones de los estudiantes fueron otras de las recomendaciones que mediante aquel trabajo la OCDE realizaba referente a la educación superior en México (Hernández & Rodríguez Cortés, 2008).

Como conclusión, la OCDE establecía que las principales herramientas para conducir la educación superior eran la evaluación, la acreditación y la distribución de los recursos. Esto bajo la lógica de que también eran muy confiables los diplomas obtenidos en menor tiempo, referidos a la formación de

competencias y habilidades mínimas requeridas por las empresas y la dinámica del mercado, y la incorporación en menos tiempo de la mano de obra al mercado de trabajo (Hernández & Rodríguez Cortés, 2008). Esto último ya ha revisado en la presente investigación cuando se abarcó el tema de las Universidades Tecnológicas y Politécnicas, aunque los resultados no han sido los esperados por el gobierno. También se planeaba la creación de un sistema nacional de acreditación tanto de los programas de estudio como de las universidades y que no dependiera directamente de la SEP; lo cual también se constata que fue realizado a través de los CIEES.

En un informe de la OCDE publicado en 2019 llamado *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes*, la organización llega a una serie de conclusiones y recomendaciones referentes a la educación superior y su vinculación con el mercado de trabajo durante la última década.

En este trabajo, la OCDE señala que en México un título de educación superior mejora los resultados en el mercado laboral en comparación con niveles educativos más bajos. Los egresados de las instituciones de educación superior suelen participar más en el mercado de trabajo y perciben salarios superiores. Sin embargo, las condiciones de trabajo han empeorado en la última década y los trabajadores jóvenes con estudios superiores se enfrentan al serio problema de la informalidad.

Incrementar la calidad de la educación superior ha sido parte del discurso oficialista de las últimas décadas, pero los resultados han sido desiguales. Para la educación superior en México, el sistema de aseguramiento de la calidad es voluntario, complejo y costoso, además de carecer de transparencia y coherencia. Adicionalmente, un número desconocido de programas de instituciones privadas operan fuera de dicho sistema. No existe una clara cultura de aseguramiento de la calidad dentro de las instituciones a excepción de algunas escuelas.

Según la OCDE, el sistema de educación superior mexicano es complejo, pero carece de diversidad en términos de campos y niveles de estudio. Más de un tercio de los estudiantes está matriculados en administración de empresas y derecho, mientras que nueve de cada diez estudian en programas de licenciatura. En función de esto, las instituciones tienden a ofrecer programas cuya oferta implica un menor costo y un mayor potencial de atraer un número elevado de estudiantes. Ahora, en la presente investigación se han ido recogiendo diversos argumentos para debatir este planteamiento. Como se ha estado mencionando desde el capítulo 2, da la impresión de que, indirectamente, la OCDE sigue replicando ésta idea de que la diversidad de la oferta académica traerá resultados directos e inmediatos en el mercado. Más bien, es el tipo de empleo el que determina el tipo de formación académica. Han preponderado las carreras universitarias de corte técnico y administrativo porque, como se ha mencionado anteriormente en ésta tesis, ha habido un completo abandono de la política industrial, de tal forma que el sector servicios es el que prepondera en el mercado de trabajo mexicano, por lo que

el tipo de educación superior que se imparte ha sostenido una relación directa con esta transición al sector terciario.

Los resultados que arroja éste informe ayudan a mostrar esta tendencia. En 2017, el sector de servicios sociales concentraba al 31% de los jóvenes egresados de universidades; servicios profesionales, financieros y corporativos un 18%; comercio un 15%; e industria manufacturera un 13%. La mayoría trabajaban como empleados remunerados (84%), el 11% eran trabajadores por cuenta propia, 4% eran empleadores y el 2% trabajaban sin remuneración. La estructura de las empresas en las que laboran hace coincidencia con el tipo de empresas que preponderan en México. Un 24% de los jóvenes egresados trabajaban en microempresas, en pequeñas empresas un 31%, en medianas un 19%, en grandes empresas un 16% y un 9% en el gobierno (OECD, 2019, pág. 134).

Hay que señalar también que la política educativa que se escogió durante el periodo de estudio no ha correspondido con las necesidades de los alumnos de insertarse a un mercado laboral de por sí ya precario. Según estudios de la OCDE, muchos empleadores afirman que algunos egresados tenían un conocimiento específico insuficiente, algo que también rescatan los Exámenes Generales para el Egreso de Licenciatura (EGEL) y que los propios egresados también reconocen. En 2014, una encuesta realizada por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) encontró carencias en competencias relacionadas con la comunicación escrita en español y la comunicación oral en español e inglés entre los egresados de educación superior; carencias curriculares que los gobiernos no han sabido saldar durante todos estos años.

Para la OCDE, el actual sistema presenta obstáculos para los itinerarios tanto de ingreso en la educación superior como de cambios dentro de ésta. La educación superior carece de la flexibilidad necesaria para los estudiantes abandonen temporalmente la educación superior y reingresen a ella en una etapa posterior de su vida, ya sea para completar o para continuar sus estudios en un nivel más avanzado. Además de esto, la OCDE señala que la educación a distancia y en línea puede contribuir a resolver estos problemas.

Se insiste en conceptos clave como lo es la flexibilidad. No solamente se ha promovido la flexibilidad del mercado de trabajo, sino que con estos argumentos la OCDE pretende replicarlo para la educación superior. El abandono o deserción de la educación es un problema por el que ha pasado México, ya sea por falta de acceso (lejanía de las escuelas en zonas rurales) o por carencias económicas que obligan a las personas a trabajar a pronta edad. No se trata de que los alumnos puedan abandonar temporalmente sus estudios y regresar cuando quieran, sino que es responsabilidad del Estado garantizar el acceso a todos los niveles de educación y que en consecuencia puedan concluir en los tiempos establecidos por cada programa educativo.

Con respecto al punto de la educación en línea y a distancia, desde inicios del siglo XXI muchos conferencistas, organizaciones y “especialistas” han hablado sobre la viabilidad de la educación en línea, como si ésta fuese la más viable y aquella que va a sustituir a la tradicional educación presencial; la utilización de las tecnologías como la panacea que salvará al sistema educativo. Nada más que verdades a medias.

Al momento de publicarse ésta investigación, la humanidad se encuentra pasando por una pandemia mundial que visibilizaron los problemas de la puesta en marcha de un sistema educativo a distancia improvisado. Profesores impartiendo clases desde un café internet, alumnos sin conexión estable a la red, niñas y niños tomando clases desde la calle y/o en un celular porque en sus hogares no hay una computadora. Insistir en la educación en línea sin tomar en cuenta todas las carencias que tiene la población es una propuesta proveniente desde el privilegio, el desconocimiento, la necesidad y la irresponsabilidad.

3.3. El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). De la “educación tecnocrática” a la élite política nacional.

El término élite suele ser utilizado para describir uno de los caracteres más relevantes de la organización social. En toda sociedad, existe un grupo selecto de miembros que, frente al resto de la población, ha logrado monopolizar los puestos de los altos mandos de gobierno. Son las decenas de personajes que resultaron favorecidos entre miles de aspirantes política y socialmente aptos para ocupar una posición de mando. El concepto de élites, frente a otras expresiones como aristocracia o clase dominante, suele ser utilizado para hablar del segmento social que tiene el control de las instituciones políticas que dan forma a una Nación. Se trata de una selecta minoría llamada gobernante que, frente a la población, los gobernados, suponen tener el conocimiento de cómo es que funciona el aparato público (Quijano Torres, 2012).

Los miembros de un gabinete forman la parte principal y más conocida de una élite política. Pese a que son un número muy reducido, acumulan tal relevancia que suelen acceder a otras posiciones, incluidas las de elección popular (Quijano Torres, 2012). Entonces, dadas las características de ésta investigación, a continuación se revisará el perfil de los miembros de los gabinetes en el periodo de estudio así como su escuela de procedencia y cómo es que esto es relevante dado su perfil de egreso y el tipo de decisiones que toman una vez estando en puestos de gobierno.

En Quijano Torres (2012) se encuentra una relación de todos los miembros de los gabinetes del México independiente. Para sintetizar, se tomarán las secretarías de Hacienda, Economía y Educación Pública, y se verificará si su universidad de procedencia es el ITAM o alguna otra.

Tabla 4. Secretarios de Hacienda, Economía y Educación Pública en México (2000-2018).

Gabinete de Enrique Peña Nieto (2012-2018).	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	
Nombre.	Escuela de procedencia.
Luis Videgaray Caso (1/dic/2012-7/sep/2016).	ITAM (economía)/MIT (doctorado).
José Antonio Meade Kuribreña (7/sep/2016-27/nov/2017).	ITAM (economía)/Universidad de Yale (doctorado).
José Antonio González Anaya (27/nov/2017- 30/nov/2018).	MIT (economía)/Harvard (doctorado).
Secretaría de Economía.	
Nombre.	Escuela de procedencia.
Ildefonso Guajardo Villarreal (1/dic/2012- 30/nov/2018).	Universidad Autónoma de Nuevo León (economía)/Universidad Estatal de Arizona (maestría)/Universidad de Pensilvania (doctorado).
Secretaría de Educación Pública.	
Nombre.	Escuela de procedencia.
Emilio Chuayffet (1/dic/2012-27/ago/2015).	UNAM (derecho).
Aurelio Nuño Mayer (27/ago/2015- 6/dic/2017).	Universidad Iberoamericana (ciencias políticas)/Universidad de Oxford (maestría).
Otto Granados Roldán (6/dic/2017- 30/nov/2018).	UNAM (ciencias políticas)/COLMEX (maestría).
Gabinete de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	
Nombre.	Escuela de procedencia.
Agustín Guillermo Carstens Carstens (1/dic/2006-9/dic/2009).	ITAM (economía)/Universidad de Chicago (doctorado).
Ernesto Javier Cordero Arroyo (9/dic/2009- 9/sep/2011).	ITAM (actuaría)/Universidad de Pensilvania (maestría).
José Antonio Meade Kuribreña (9/sep/2011).	ITAM (economía)/Universidad de Yale (doctorado).
Secretaría de Economía.	
Gerardo Ruiz Mateos (6/ago/2008-14/jul/2010).	ITESM (ingeniería industrial).

Bruno Ferrari García de Alba (14/jul/2010).	Escuela Libre de Derecho.
Secretaría de Educación Pública.	
Josefina Vázquez Mota (1/dic/2006-4/abr/2009).	Universidad Iberoamericana (economía).
Alonso Lujambio Irazábal (6/abr/2009-16/mar/2012).	ITAM (ciencias sociales)/Universidad de Yale (maestría).
José Ángel Córdova Villalobos (16/mar/2012).	Universidad de Guanajuato (médico cirujano).
Gabinete de Vicente Fox Quesada (2000-2006).	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	
Nombre.	Escuela de procedencia.
Francisco Gil Díaz (1/dic/2000-30/nov/2006).	ITAM (economía)/Universidad de Chicago (doctorado).
Secretaría de Economía.	
Nombre.	Escuela de procedencia.
Luis Ernesto Derbez Bautista (1/dic/2000-15/ene/2003).	Universidad Autónoma de San Luis (economía)/Universidad Estatal de Iowa (doctorado).
Fernando de Jesús Canales Clariond (15/ene/2003-28/sep/2005).	Escuela Libre de Derecho/ITESM (maestría).
Sergio García de Alba (28/sep/2005-30/nov/2006).	ITESO (contador público)/IPADE (maestría).
Secretaría de Educación Pública.	
Nombre.	Escuela de procedencia.
Reyes S. Tamez Guerra (1/dic/2000-30/nov/2006).	Universidad Autónoma de Nuevo León (químico)/IPN (maestría y doctorado).

Fuente: Quijano Torres (2012).

Con la información expuesta en la tabla 4, es posible observar que durante los sexenios que componen el siglo XXI ha existido una tendencia en la que los miembros del gabinete presidencial, principalmente de aquellas secretarías que tienen al frente el proyecto económico y educativo, son egresados, en su mayoría, de universidades privadas de renombre como lo son el ITAM, y aquellos que cuentan con estudios de posgrado son provenientes de escuelas estadounidenses. De las carreras que cursaron los miembros de estas secretarías destacan dos: economía y derecho. Ahí la importancia de estudiar la labor de las ciencias sociales, específicamente, la de la economía. Cobra relevancia, entonces,

analizar el proceso de formación del ITAM como un centro de capacitación y de formación del científico social que llega a los altos escaños de la política nacional, además de revisar qué tipo de formación ideológica y teórica se promulga en esta escuela y cómo es que esto empata con el tipo de política económica y educativa que sus egresados han promovido una vez llegando a dichos puestos de gobierno.

El México posrevolucionario siguió una tendencia estatista muy fuerte. El asunto de la repartición de tierras, la promoción de los sindicatos, el acceso a servicios de salud y educación gratuita, así como la prohibición de monopolios naturales son cuestiones que necesitaban de una fuerte carga de intervención estatal. Sin embargo, el sexenio en el claramente esto pasa a ser el motor de la economía y pasa a tener una relevancia fundamental es durante el periodo cardenista. Y aunque Cárdenas tenía bajo su control a gran parte del aparato gubernamental, existían todavía en las instituciones del Estado, principalmente en el Banco de México, personajes cuya lealtad política seguía estando con el ex presidente y auto proclamado “jefe máximo de la revolución” y cabecilla de aquel periodo conocido como “Maximato”, Plutarco Elías Calles. Uno de esos personajes era Luis Montes de Oca, secretario de Hacienda de 1927 a 1932 y Director General del Banco de México durante el cardenismo. Firme opositor a las políticas intervencionistas de Cárdenas, Montes de Oca fue uno (si no es que el más) de los políticos y pensadores fundamentales para desarrollar la teoría y el pensamiento neoliberal en México durante la primera mitad del siglo XX.

En 1940 Montes de Oca inició un intercambio de cartas con von Mises, expresando la admiración que sentía por su obra y el interés que tenía por traducirla para hacerla conocida en países de habla hispana, interesándose principalmente en el libro *Socialismo*; invitándolo también a impartir una serie de conferencias en la Universidad Autónoma de México (Romero Sotelo, 2016).

Luego de mucha insistencia, el 11 de enero de 1942 von Mises llegó a México junto con su esposa Margit para permanecer en el país hasta el 25 de febrero. Mises comenzó sus conferencias el 14 de enero, las cuales fueron impartidas en la Escuela de Economía de la UNAM y en la Escuela Libre de Derecho. Asistieron a ellas entre 8 y 14 alumnos y se dictaron en inglés, mientras que Montes de Oca fungió como traductor (Romero Sotelo, 2016).

Mises partió de México con el compromiso de escribir un artículo para la revista *Cuadernos Americanos*, que fue publicado con el título “Ideas sobre la política de la posguerra” en el número 4, julio-agosto de 1942. En este ensayo desarrolla una reflexión sobre la política económica que debían de seguir distintas naciones para la reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial, sosteniendo que habría de ser radicalmente distinta a las decisiones llevadas a cabo antes del estallido de la guerra. Refiriéndose concretamente al nacionalismo económico, el cual considera nocivo para el desarrollo de la economía (Romero Sotelo, 2016).

Otro resultante de la visita de Mises a México fue la monografía *Problema Económicos de México*, escrita en 1943 y publicada por el Instituto Cultural Ludwig von Mises en 1998, año en el que fungía como directora académica del instituto Josefina Vázquez Mota, secretaria de educación pública durante el sexenio de Felipe Calderón. En este documento, Mises objeta las medidas de política económica aplicadas por Lázaro Cárdenas, centrando sus críticas en la intervención estatal, la política fiscal y monetaria, la industrial y el proteccionismo, la defensa de la propiedad privada y el nacionalismo económico. Mises considera que la estabilidad es un requisito para lograr el desarrollo económico, y afirma que la historia monetaria de México estaba plagada de fallas y desastres que era resultado de doctrinas monetarias equivocadas. El estigma de las políticas desarrollistas al ser catalogadas como populistas por parte de los empresarios mexicanos tiene sus raíces en estas reflexiones de Mises, repetidas para descalificar todo lo que se relacionara con la intervención del Estado en aras de una distribución más equitativa del ingreso. Von Mises vincula las políticas económicas desarrollistas de México con el sistema socialista y defiende al capitalismo como un sistema de organización social más eficiente, aconsejando a los países atrasados no seguir con éstas llamadas políticas “populares” (Romero Sotelo, 2016).

En 1948, en la *Carta Mensual*, la revista de la Asociación de Banqueros de México, se publicó el artículo “Los objetivos inmediatos de la educación económica” de von Mises; documento que contiene una síntesis de los puntos centrales del debate de Mises con los economistas heterodoxos. El autor no pasó por alto la importancia fundamental que tenía la enseñanza de la economía para formar intelectuales y líderes que difundieran su enfoque de la ciencia y contrarrestaran el éxito de la heterodoxia. Ludwig von Mises afirma que el economista debía advertir sobre los peligros de la educación contemporánea, que dirigía a los estudiantes hacia la “religión del estatismo”, y propone que la educación económica debía estar dirigida a “liberar a los jóvenes de los grilletes de la doctrina heterodoxa”. Esta visión de la economía y de los economistas vinculó a Mises con Montes de Oca y los empresarios en su esfuerzo por promover la fundación de una institución educativa, el Instituto Tecnológico de México, más tarde Instituto Tecnológico Autónoma de México (ITAM)³⁰. Para Mises, la ideología y la política representan una importancia fundamental sobre la formación de los economistas (Romero Sotelo, 2016).

La carrera de economía en México nació en 1929, con la creación del primer programa de economía en la universidad pública nacional, la UNAM. Este programa tuvo desde sus inicios la intención de formar a aquellos estudiantes que aspiraban a ser funcionarios públicos. Los fundadores de la Escuela Nacional de Economía fueron funcionarios públicos que desempeñaron un papel importante en la

³⁰ El 10 de abril de 1962 el presidente López Mateos firmó el decreto que le concedió la autonomía a la institución. Manteniendo el valor curricular ante la SEP con el derecho de elaborar libremente sus planes de estudio, programas y metodologías pedagógicas.

construcción de numerosas instituciones gubernamentales, tales como el Banco de México (Babb, Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México, 1998).

Desde su concepción, la Escuela Nacional de Economía tuvo una fuerte orientación izquierdista. Marx fue el autor teórico más citado en las primeras 75 tesis de licenciatura, aunque realmente muy pocas de ellas pudieran ser calificadas como completamente marxistas o socialistas. El atractivo que ejercían estas ideas puede explicarse en parte por la ausencia de opciones teóricas menos radicales a las prescripciones de la economía clásica, que hablaban de una libertad absoluta para los mercados y el comercio. Para los años treinta las ideas de Keynes apenas comenzaban a ser conocidas y la traducción de la *Teoría general* no llegó a México sino hasta 1942. En aquella década el capitalismo estaba pasando por un periodo de profunda crisis, y el socialismo era una alternativa natural, especialmente para un país subdesarrollado al cual las leyes del libre mercado no habían favorecido (Babb, 1998).

La Asociación Mexicana de Cultura creó el Instituto Tecnológico de México, cuyo programa central era el de la carrera de economía y fue pensada y organizada como una alternativa a la Escuela de Economía de la UNAM. Se tomaron como base los planes y programas de la UNAM, aunque se había creado como una alternativa a ella, con cambios en el orden de sucesión y con empresarios que impartieron algunas de las clases correspondientes al primer año (Romero Sotelo, 2016).

En una entrevista en 1988, uno de los fundadores, el banquero Aníbal de Iturbide, aclaró las circunstancias que llevaron a este grupo de empresarios a crear la Asociación Mexicana de Cultura y el Instituto Tecnológico de México: En 1946, a finales de la presidencia de Manuel Ávila Camacho estaba vigente todavía una ideología, señala de Iturbide, equivocada de corte cardenista. Todavía las ideas del gobierno de Cárdenas tenían una importante influencia en el desarrollo ideológico de la política y la vida mexicana, cosa que para estos empresarios no era la manera correcta de buscar el desarrollo del país. Entonces, aquellos que organizaron la Asociación Mexicana de Cultura, pensaron que para alentar el desarrollo industrial de México se habría de cambiar la mentalidad de las personas, porque con aquella mentalidad predominantemente de tipo socialista consideraban que no era posible alcanzar dicho desarrollo. Esa era la intención de crear el Tecnológico de México, fundar una escuela de economía de donde egresarán aquellos que manejarían la economía tanto privada como pública del país (Romero Sotelo, 2016). Es decir, la cuestión ideológica, el pensamiento económico, la labor y la formación del economista eran los pilares que daban sustento a la fundación del ITAM como una alternativa no solamente educativa, sino también política ante la UNAM y ante el proyecto del Estado interventor.

Según Meynaud, convencido de su infalibilidad, el tecnócrata es un especialista en la política de puertas cerradas. El tecnócrata tiende hacia el absolutismo, no evita la franqueza para anunciar las medidas tomadas y muestra cierta indiferencia ante la reacción pública. Otra característica es su preferencia por las opiniones doctrinarias, los planes abstractos, el razonamiento teórico y una ignorancia de las realidades sociales. Por tecnócratas se entiende a los funcionarios que forman parte de burocracias gubernamentales y cuya autoridad se basa esencialmente en sus “credenciales profesionales” antes que en criterios políticos de legitimidad, como pudiera ser contar con el apoyo de una mayoría electoral, aunque en muchas ocasiones logran conseguir un importante apoyo popular precisamente por la grandilocuencia de sus logros académicos y su preparación profesional (Babb, 1998).

Avanzando hacia las décadas de los sesenta y setenta, cada vez más economistas mexicanos tenían la posibilidad de ser formados en el extranjero, y estos fueron ganando un peso cada vez mayor en el gobierno, no sólo por su capacidad de instrumentar técnicas novedosas en áreas tales como el cálculo de la balanza de pagos, sino también porque el nuevo orden económico internacional hacía de los economistas con estudios en el extranjero un valioso instrumento para los gobiernos de los países en desarrollo (Babb, 1998).

Desde mediados de la década de los cincuenta, una vez finalizado el Plan Marshall, organizaciones multilaterales como el Banco Mundial o el FMI pactaron los primeros planes de estabilización en América Latina; en México en 1954, en Argentina en 1959, en España también en 1959, en los que ofrecieron recursos a los gobiernos de los países en desarrollo a cambio de que cumplieran con ciertas prescripciones en materia de política económica. El acceso a estos recursos podía verse facilitado por la presencia de técnicos que “hablaran el mismo idioma” de los funcionarios de las agencias internacionales. Además de que en su mayoría tenían un manejo fluido del inglés y del lenguaje económico, muchos de estos nuevos técnicos trabajaban en organismos internacionales y poseían la ventaja de haber establecido vínculos personales con los funcionarios extranjeros y tener acceso a la información interna (Babb, 1998).

El enfoque izquierdista del programa de economía de la UNAM ponía en desventaja a sus estudiantes respecto de sus oportunidades de acceso a reconocidos programas de posgrado en el extranjero y también a becas de estudio, mientras que el ITAM fungía como una escuela que preparaba a sus estudiantes para cursar un programa de posgrado en los Estados Unidos. Esta “americanización” del ITAM es atribuible a dos de sus egresados, quienes llegarían a ser directivos del Banco de México: Gustavo Petricioli (egresado de Harvard) y Francisco Gil Díaz (egresado de Chicago). Para finales de los sesenta y principios de los setenta, los dos fueron directores del programa de economía del ITAM, y en este periodo se le dio al programa un perfil más riguroso y orientado a las matemáticas; también se reclutó personal docente que incluía a un mayor número de economistas que habían realizado

estudios en el extranjero, los cuales, a su vez, podían ayudar a sus estudiantes a elegir programas de posgrado en economía en otros países. Para 1976, la Universidad de Chicago era la escuela de destino más importante para egresados del ITAM interesados en hacer un posgrado en el extranjero, además, en las tesis de grado del ITAM de ese año los dos autores más citados fueron Milton Friedman y Gary Becker (Babb, 2005).

En los ochenta y noventa, los presidentes de México afrontaron la crisis de la deuda mediante la adopción de las medidas de austeridad impulsadas por el FMI, y que posteriormente encausaron al país por el camino de la privatización y del libre comercio. Luego del movimiento del 68 y de las protestas que prevalecieron hasta los primeros años de los setenta, los economistas de las escuelas públicas habían sido echados a un lado con el argumento de que se habían radicalizado, por lo que los que ocuparon lugares preponderantes de estos nuevos gobiernos eran particularmente los egresados del ITAM y de otras instituciones privadas, así como aquellos que contaban con estudios de posgrado en el extranjero, principalmente desde el gobierno de Miguel de la Madrid. El programa de economía del ITAM había triunfado porque luego de la crisis de la deuda, las organizaciones internacionales que apoyaban a dichos funcionarios eran las que controlaban los recursos más importantes, tales como los préstamos para estabilizar la moneda y el refinanciamiento (Babb, 1998).

Los economistas mexicanos de los gobiernos neoliberales tenían el respaldo del público internacional. En 1990, Robert Bartlely, editor del *Wall Street Journal*, expresó que el equipo de Salinas era “el mejor del mundo”. A pesar del colapso que sufrió el peso en 1994 y de la crisis económica que le siguió, los nuevos tecnócratas mexicanos gozaban de la confianza de la comunidad internacional. Para finales de los noventa, Michael Camdessus, director del FMI, manifestó su aprobación a la política monetaria mexicana y afirmó que su “amigo”, el director de Banxico, “sabía lo que estaba haciendo”. En el otoño del 95, un funcionario de la embajada de los Estados Unidos expresó su opinión de que Pedro Aspe, egresado del ITAM, con estudios en el MIT y secretario de Hacienda durante el gobierno de Salinas, era “uno de los tres más grandes secretarios de Hacienda que haya tenido México en su historia” (Babb, 1998). Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México, 1998).

A diferencia de los antiguos formuladores de políticas en México anteriores a 1982, quienes seguían la tradición de terminar sus estudios de derecho en la UNAM y emprender una carrera profesional en la política, los economistas usualmente accedían a los altos cargos de formulación de políticas económicas sólo después de haber realizado algún tipo de estudios de posgrado. A diferencia de un título en derecho de la UNAM, un título en economía no era credencial para abrir puertas a los altos niveles de formulación de políticas económicas. Una carrera profesional en política que llevaba a un puesto directivo a pesar de escasas credenciales se fundamentaba en los lazos y conexiones que se

formaban en la Escuela Nacional de Derecho, no en la Escuela Nacional de Economía; razón por la cual el economista debía respaldar sus conocimientos y su mote de especialista a través de una formación técnica, matemática, y de algún posgrado en una universidad estadounidense (Babb, 2005).

Un punto clave que determinó el camino de la tecnocracia en México fue la decisión de López Portillo de seleccionar a Miguel de la Madrid como el candidato presidencial del PRI. Mientras que en los setenta el partido apoyaba a candidatos que prometían restaurar la legitimidad nacional, problemas que implicaban la deuda gubernamental luego de 1981 eran internacionales en lugar de sólo nacionales. Aunque no dejaba de ser importante el arrastre de un candidato popular, para el partido no eran prioridad los campesinos, los obreros o los estudiantes sino más bien las agencias multilaterales y los acreedores extranjeros. Por esto de la Madrid era el candidato: tenía una maestría en administración pública en Harvard y la prensa extranjera lo había descrito como “un amigo de los banqueros y de los hombres de negocios” (Babb, 2005).

Los economistas egresados de las universidades estadounidenses tuvieron un apogeo muy fuerte con de la Madrid, y lograron ascender a cargos directivos de formulación de políticas durante las administraciones subsecuentes y hasta la presidencia de Peña Nieto. De esta manera, las circunstancias de la crisis de la deuda y sus consecuencias dieron lugar a la legitimación del poder de cierto tipo de especialistas expertos en economía, aquellos que habían estudiado en Estados Unidos y cuyo punto de vista tiende a coincidir con el de las organizaciones internacionales con las que negocia el gobierno mexicano. Aquellos individuos que no encajan en este tipo de perfil se han visto marginados, mientras que los que sí encajan pueden seguir jugando un importante papel político (Babb, 2005).

En años recientes, la discusión sobre el ITAM se ha reavivado, principalmente para la opinión pública y los medios de comunicación. La pérdida del sentido más básico de humanismo y empatía se ha impregnado en todos los niveles de la reproducción social. El discurso de la falsa meritocracia y del individualismo permea en el aula y en las relaciones sociales que se establecen en las escuelas. A finales del 2019, tras el suicidio de una alumna de la institución, salieron a la luz varios señalamientos por parte de alumnos del ITAM. Violencia, agresiones y humillaciones por parte de algunos profesores hacia los estudiantes, además de la excesiva carga de trabajo, son algunas de las críticas que surgieron en aquel contexto. Y aunque dicha coyuntura no exime a las escuelas públicas de carecer también de una formación integral y de una red de apoyo y acompañamiento psicológico de su alumnos, sí es un ejemplo, no necesariamente aislado, de que nuestro sistema educativo replica la máxima de que “a mayor esfuerzo, mayor será la recompensa”. En una época en la que se pretende cuantificar todo, y en la que existe una especie de obsesión por mejorar los estándares de calidad a toda costa, cobra sentido el que se pretenda hilar ambos objetivos a través de la carga académica. Con esto no se pretende argumentar de que la mejor alternativa pedagógica sea reducir la carga horaria o que al alumnado no

se le guíe hacia la búsqueda de la reflexión y la obtención de nuevo conocimiento, pero sí es una realidad que el sistema educativo reproduce esta idea neoliberal del esfuerzo individual exacerbado.

En revistas y periódicos las críticas hacia la institución son diversas. En una columna de opinión publicada en diciembre de 2019 en El Universal, Carlos Alejandro Noyola, ex alumno del ITAM, narra algunas de sus experiencias en torno al modelo de enseñanza que se practica en esa escuela. De nuevo, se hace presente el argumento de ese “esfuerzo extra”. Carlos Alejandro narra que dentro del aula hay quienes concluyen que, dado que las condiciones laborales a las que se enfrentará un egresado son peores que las condiciones estudiantiles, “aquellos que no aguanten la hostilidad del ITAM no estarán preparados para lo que viene después”³¹. Es decir, la mejor manera de preparar a los alumnos es tratándolos mal porque así podrán afrontar mejor el mundo que se les espera. De este modo, “el instituto no sólo reproduce lo más deleznable de los traumas históricos mexicanos, sino que falla en su misión universitaria de formar individuos críticos que salen a cambiar al mundo, no a tomarlo como dado”³². Llama especial atención que la carrera a la que se refiere y la cual también estudió el columnista citado sea, precisamente, la de economía.

Con ánimos de cerrar y regresando al papel de la carrera de economía, es evidente que esto último ha sido algo muy discutido desde el siglo pasado. Las matemáticas y el pensamiento neoclásico han ido tomando posicionamiento frente a la historia, al pensamiento crítico, o incluso a la misma administración pública, pasando a tomar estas últimas áreas del conocimiento una categoría de inservibles, doctrinarias, o que no son relevantes para las nuevas dinámicas del mercado laboral. Los economistas como técnicos especializados, provenientes del ITAM y con estudios de posgrado en los Estados Unidos, han encabezado la política económica de México durante el periodo neoliberal, esto porque ideológicamente están al servicio de estas posturas de liberalización económica y porque no representan una oposición al régimen como sí lo son los científicos sociales provenientes de las escuelas públicas.

Esto último no implica que aquellas universidades públicas que fueron fundadas con una visión de clase y que a lo largo de su historia han guardado una estrecha tradición combativa no hayan visto cambios (o intentos de cambios) en sus planes y programas de estudio. El demérito de la contribución a la sociedad de las ciencias sociales y la poca promoción de estas carreras, así como el radicalismo tecnócrata dentro de las escuelas de economía de la UNAM y el IPN es algo que ha acontecido durante el periodo neoliberal y que en algunas ocasiones ha provenido desde dentro de las mismas escuelas, producto del triunfo de la ideología neoliberal. Además, históricamente el Politécnico y Universidad Nacional se han consolidado como escuelas de lucha, cuya principal consigna ha sido la defensa de la

³¹ Cita textual extraída del artículo de opinión previamente mencionado.

³² Op. cit.

educación gratuita y el poder decidir sus propios contenidos; en el contexto neoliberal y dado su tamaño y contribución al país, se plantea el cuestionamiento de cómo se han desenvuelto estas dos instituciones de educación superior en las últimas décadas. En la sección final de esta tesis se abordará al respecto.

3.4. El caso de la UNAM y el IPN.

3.4.1. La dinámica político-académica de la UNAM en el contexto neoliberal.

3.4.1.1. La lucha por la gratuidad.

Boaventura de Sousa Santos explica las dos etapas en las que, durante estas últimas décadas, la universidad ha alcanzado su nivel más alto de mercantilización y privatización: El primer nivel de mercantilización consiste en inducir a la universidad pública a sobreponerse a la crisis financiera mediante la generación de ingresos propios a través de alianzas con el capital, sobre todo el industrial. Ya a este nivel, la universidad mantiene su autonomía y especificidad institucional, privatizando parte de los servicios que presta. El segundo nivel implica eliminar paulatinamente la distinción entre universidad, en su conjunto, una empresa, un ente que no produce solamente para el mercado sino que produce en sí misma como mercado, como mercado de gestión universitaria, de planes de estudio, de diplomas, de formación docente, de evaluación docente y estudiantil (López De Lara Marín, 2011).

En 1994 el Banco Mundial publica *El desarrollo en la práctica. La enseñanza superior. Lecciones derivadas de la experiencia*, y un año más tarde *Prioridades y Estrategias para la educación, examen del Banco Mundial*, en ambos se exponen las orientaciones y políticas educativas que tendrán que seguir los países al respecto de la educación universitaria. Por ejemplo, se recomienda proporcionar incentivos a las instituciones públicas para que diversifiquen sus fuentes de financiamiento, procurando la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha relación entre el apoyo financiero y el mejoramiento de los recursos. Según el Banco Mundial, al proporcionar financiamiento para mejorar la calidad de las instituciones tanto públicas como privadas basándose en la calidad de sus propuestas, se atiende el objetivo a largo plazo de establecer condiciones de igualdad para todas las instituciones de enseñanza superior. La competencia con respecto a los recursos fiscales se utiliza como estímulo para mejorar la calidad y la eficiencia en países como Chile, y en una escala limitada en Brasil y Corea del Sur, con procedimientos competitivos para financiar las investigaciones. ¿Qué plantea el Banco Mundial con todo esto? El concepto de calidad y eficiencia se convierte en la justificación del financiamiento y se sobrepone al de igualdad. Aunque este último sea tocado, se concibe como la homologación entre las escuelas privadas y públicas, mientras que la segunda fase consiste en concretar la competencia entre las diferentes instituciones privadas y públicas para obtener el mayor financiamiento posible (López De Lara Marín, 2011).

El cobro de las matrículas, la eliminación de subsidios para universidades públicas, y algunos otros servicios tales como comedores estudiantiles, fueron eliminados. La privatización de estos servicios permite la comercialización de lo que denominan como productos universitarios. Por lo tanto, las grandes corporaciones se convierten en una instancia fundamental para el financiamiento. Por un lado se apropian de los servicios que antes eran de la universidad, y por el otro extienden una gama de productos que la institución educativa se ve forzada a utilizar (López De Lara Marín, 2011).

En 1916, antes de que quedaran plasmadas en el Artículo Tercero de la Constitución de 1917 las responsabilidades del Estado sobre la educación, las autoridades de la Universidad Nacional habían expresado que la institución no podía ser gratuita y todos los estudiantes debían pagar una cuota de cinco pesos mensuales (de aquella época), independientemente del número de materias que cursaran. En 1936 se aprobó el Reglamento General de Pagos, que fue modificado por última vez en 1947. Para 1998-1999, los pagos anuales se habían vuelto simbólicos debido a las devaluaciones recurrentes en México y a la pérdida paulatina del poder adquisitivo de la moneda. De este modo, era mucho más costoso el gasto en papelería y trámites administrativos para efectuar el cobro que el ingreso que se obtenía por las cuotas de inscripción (Díaz Escoto, 2007).

En la época de los setenta, donde la represión no había terminado, la vida política del país comenzó a cambiar desde las universidades hacia una perspectiva aún más crítica y militante respecto de la problemática social. Esta tendencia se manifestó en las instituciones de educación superior donde eran más álgidas las luchas populares (Chapingo, Guerrero, las facultades de la UNAM) y estas se convirtieron en espacios democráticos, de renovación académica, debate teórico y acompañamiento de muchas de las demandas de sectores reprimidos o marginados en el país (Aboites, 2011).

Con las primeras medidas neoliberales impulsadas para 1982, comenzaba un complejo proceso de transformación que rompía por completo con el proyecto de país y con el sistema político surgido en la Revolución. En este contexto, el presidente de la Madrid impulsó el plan de austeridad, el cual terminó afectando también a la educación superior. René Rivas Ontiveros explica que para el caso de las universidades públicas, dependiendo en más del 90% del gasto estatal, la política de austeridad las llevó a sufrir reducciones anuales que fluctuaron entre el 25 y el 30%, lo que dio pretexto para que el Estado impulsara mecanismos tendientes a que las escuelas recabaran su propio financiamiento (Díaz Escoto, 2007).

Durante el periodo de Salinas aumentaron los recursos destinados a educación en relación al periodo anterior, pero, como se analizó en el capítulo 2, se establecieron dispositivos que condicionaron su entrega a propósitos específicos, medibles y con base en una evaluación de eficiencia y mérito de cada institución. En 1990, en lugar de aumentos salariales, el gobierno federal estableció para investigadores y profesores de educación superior una serie de estímulos con base en su productividad que

contribuyeron a hacer más individualista el clima interno de las instituciones y diversificar los procesos colectivos donde se sustentaban muchas de las visiones progresistas de la educación. Un par de años después se impulsó la reforma a nivel básico (Aboites, 2011).

En medio del contexto del recorte al gasto público que afectó a las universidades públicas, en 1986, los estudiantes de la UNAM se declaran en huelga y cierran la institución en contra de esta serie de políticas de austeridad. Con la incertidumbre de que la huelga se prolongara en un contexto preelectoral, se cedieron a las demandas estudiantiles. Cancelaron el aumento previsto en los montos de las inscripciones y se desestimó la propuesta de suprimir el “pase directo” de bachillerato a licenciatura. En ese mismo sentido, en 1996 muchos estudiantes de la Ciudad de México y alrededores apoyaron una resistencia en contra del surgimiento de los exámenes nacionales para el ingreso de la educación superior y de la educación media superior en la zona metropolitana (aplicados por el CENEVAL). Con esta movilización se sometió a discusión las deficiencias y las consecuencias que estaba trayendo para los jóvenes y las instituciones del país la nueva evaluación “científica”. Como resultado del examen único, muchos resultaron excluidos y decenas de miles ingresaron a una escuela no deseada (generalmente de capacitación técnica) (Aboites, 2011).

En 1992, el rector Sarukan realizó un nuevo intento para reformar el Reglamento General de Pagos, la propuesta consistía en incrementar las cuotas a un costo de casi 700 dólares anuales, que quedarían indexadas al salario mínimo, de tal forma que aumentarían en la misma proporción que los salarios mínimos a fin de evitar nuevos rezagos. Como respuesta, la élite universitaria consideraba adecuado aumentar las cuotas y expresaba que no era relevante si con esto se impedía el acceso a la educación superior a la población de escasos recursos, ya que, en dado caso, lo más importante era el desarrollo científico y tecnológico del país. Mientras que otros continuaban con la defensa de una educación completamente gratuita. El 12 de junio de 1992 se discutiría el asunto en el Consejo Universitario, pero un grupo de estudiantes organizados impidieron que se llevara a cabo la reunión. Finalmente, la propuesta no prosperó, de nuevo, en virtud de los tiempos electorales que se avecinaban (Díaz Escoto, 2007). La insistencia por conseguir nuevo financiamiento a través de las cuotas fue una constante a lo largo de dos décadas.

Para finales de siglo, se presentó otra huelga. Hacia finales de 1998, producto de la política de austeridad, en el Proyecto de Presupuesto de la Federación se proponía una reducción del 6.8% en el presupuesto de las cinco instituciones pilares de la investigación científica, lo que en la UNAM se reflejaba en una reducción del 5% en términos reales. Esto representaba el presupuesto más bajo de la historia de la Universidad, lo que llevó al rector a proponer un aumento de las cuotas de inscripción (López Leyva, 2008).

En 1998 el rector Barnés anunció el aumento de las cuotas por inscripciones, siendo esto ratificado por el Consejo Universitario para inicios del próximo año. El movimiento estudiantil que surgió de esto demandaba la derogación del reglamento de pagos, la eliminación de restricciones a la permanencia en la Universidad, la realización de un Congreso Universitario resolutorio y la cancelación de la vinculación de la UNAM con el CENEVAL. Con nueve meses de duración, la huelga se volvió la más prolongada en la historia de la UNAM, provocando la renuncia del rector, la cancelación o suspensión parcial de las iniciativas que provocaron la movilización. Sin embargo, los estudiantes decidieron no terminar con la huelga porque no se garantizaba el compromiso de no impulsar medidas semejantes en el futuro, los términos de la cancelación no respondían a las exigencias estudiantiles y las autoridades se negaban a firmar los documentos emanados desde las asambleas universitarias. Como resultado, las autoridades autorizaron la intervención de fuerzas federales que encarcelaron más de mil estudiantes, a quienes acusaron de daños a la nación y terrorismo (Aboites, 2011).

El 6 de febrero de 2000 la Policía Federal Preventiva ocupaba el campus de Ciudad Universitaria, deteniendo a más de mil activistas y acabando de forma violenta con la huelga. Sin embargo, los logros obtenidos fueron de suma importancia. Se frenó el aumento de las cuotas, el CENEVAL quedó fuera de la aplicación de exámenes de ingreso y egreso en la UNAM y continuó el pase automático a la licenciatura de parte de los bachilleratos de la propia universidad (López De Lara Marín, 2011).

La gratuidad de la educación es prácticamente un hecho desde hace décadas, al menos en instituciones como la UNAM. De cualquier forma, la oposición de los estudiantes al incremento de cuotas de inscripción no obedece a una cuestión puramente económica. Tampoco para las autoridades de la UNAM obedece a buscar un aumento significativo del presupuesto en el corto plazo, pues de haberse implementado la reforma al Reglamento General de Pagos en 1999, el incremento en ingresos habría sido de 4% aproximadamente (Díaz Escoto, 2007). El punto nunca ha sido la cuantía en la que se aumentan las cuotas, sino el hecho de haberlo permitido en sí. Porque si se permite una vez cualquier aumento del cobro de dichas cuotas, aunque sea un aumento simbólico, es pauta suficiente para que se pueda volver a hacer una y varias veces en el futuro.

En 1992, la demanda en la UNAM era de poco más de 38 mil, pero ya en 1999 era de 104 mil y en 2011 de 197 mil. El problema aquí es que apenas si se modificó el número de admitidos: en 1999 fueron 13 mil y en 2011 fueron 17 mil. A nivel nacional, durante la década de los noventa, la matrícula superior creció en 56.7% pero en la primera década del siglo XXI el crecimiento fue de sólo 39%. Entonces, los movimientos estudiantiles contribuyen a poner en la agenda de la discusión nacional la problemática de los jóvenes sin escuela; siendo ésta una cuestión que fue rindiendo sus frutos, ya que en 2006 finalmente la SEP abre una mesa de diálogo con los movimientos de rechazados, y en 2010-2011 el legislativo aprueba la obligatoriedad de la educación media superior (Aboites, 2012a).

Desde 1996, los movimientos estudiantiles comenzaron a plantear que no era lo mismo ser asignado a una escuela técnica de estudios terminales que a un bachillerato de la UNAM o del Politécnico Nacional. En medio de este contexto, con la apertura de muchas instituciones del perfil de las Universidades Tecnológicas y Politécnicas, existe un grupo reducido de instituciones que pueden ofrecer a los estudiantes ciertos niveles de formación, mientras que en otras muchas prácticamente estaba asegurada una educación muy sesgada. Esta diferenciación suele afectar principalmente a ciertos grupos vulnerables: indígenas, mujeres, habitantes del campo y de la periferia de las ciudades que tienen a ser encauzados a ese segundo tipo de planteles. Por otro lado, la llegada de nuevos modelos institucionales vino a empobrecer el ejercicio del derecho a la educación, al tender a reducirlo a una mera capacitación intensiva para el trabajo. Las Universidades Tecnológicas son un modelo de educación que en las prioridades del Estado ha sustituido a las grandes universidades públicas, estatales y autónomas, con proyección de investigación y difusión de la cultura. Mientras que las instituciones que fueron centrales en el desarrollo y consolidación nacional durante el siglo XX (como lo son la UNAM y el IPN) no tuvieron una ampliación importante, en contraste, por ejemplo, de 1992 a 2010 se crearon cerca de cien Universidades Tecnológicas y Politécnicas (Aboites, 2012a).

En Rodríguez Araujo (2000) se rescatan los argumentos de Julio Boltvinik en los que señala que en el estudio del Banco Mundial *Educational and Earnings Inequality in Mexico* se planteaba la conveniencia de privatizar toda la educación superior: “la mejor respuesta es que el gobierno reduzca su rol directo en la asignación de recursos a la educación. Tal traspaso de responsabilidades al sector privado se recomienda especialmente para la educación superior”. En otro trabajo del Banco Mundial llamado *Mexico: Enhancing Factor Productivity Growth. Conty Economic Memorandum*, se argumenta que: “Haciendo a un lado la posibilidad de más recursos públicos, la única opción para expandir la inversión en educación superior es trayendo la participación del sector privado [...] Hay muchas opciones para una mayor participación del sector privado en la educación superior en el financiamiento de los servicios educativos o en la provisión directa de los mismos [...] Al menos hay un fuerte argumento para aumentar el nivel de recuperación de costos en la educación superior”.

A diferencia de aquellos años en que los liberales lucharon por la no intervención del gobierno estatista en la Universidad Nacional y contra la imposición del pensamiento único de aquel entonces en la orientación de la enseñanza e investigación, ahora se lucha contra aquellas políticas de corte neoliberal, en contra del proyecto subordinado del gobierno neoliberal y tecnocrático que afecta a las universidades públicas, por la gratuidad de éstas, por la libertad de cátedra e investigación y porque el Estado financie totalmente la educación pública a todos los niveles. Ahora se lucha por la no intervención del gobierno neoliberal en la UNAM y con la imposición del pensamiento único de estos tiempos en la orientación de la enseñanza (Rodríguez Araujo, 2000).

3.4.1.2. El papel de la carrera de economía.

Desde que fue fundado en 1929, el programa de Ciencias Económicas en la UNAM estaba dirigido a personas que aspiraban a desempeñarse como funcionarios del Estado. No fue coincidencia que la carrera de economía apareciera como programa de estudio cuando se estaba expandiendo el papel del Estado mexicano en la economía nacional. La fundación del Banco de México y de otras instituciones como Nacional Financiera, para hacer posibles nuevas formas de intervencionismo, hicieron que se requiriera un nuevo tipo de funcionario experto (Babb, 2005).

En Romero Sotelo (2016) se encuentra el primer plan de estudios de la carrera de economía de la UNAM como sigue:

- Primer año: Sociología general; Historia económica general; Teoría económica; Estadística general económica; Sociología mexicana.
- Segundo año: Historia de las doctrinas económicas; Problema agrario mexicano; Historia económica de México; Organización y funcionamiento de empresas; Contabilidad y auditoría.
- Tercer año: Egresos e ingresos del Estado; Seguros y previsión social; Industrias mexicanas; Economía rural; Bancos y moneda; Un curso monográfico sobre ferrocarriles, petróleo, comercio u otras materias de similar importancia.
- Cuarto año: Crédito público (un semestre); Administración pública (un semestre); Organización industrial; Derecho obrero; Bolsas y cambios; Doctrinas socialistas; Un curso monográfico sobre alguna de las materias relacionadas con las del tercer año que no se hayan impartido con anterioridad.
- Adicionalmente, para obtener el título de licenciado en economía los candidatos deberán de presentar una tesis escrita sobre el tema que el alumno elija, procurando que la monografía tenga un interés de verdadera investigación, y de utilidad para el país.

Es observable que existía una cierta congruencia entre las materias impartidas y el contexto económico y social por el que estaba pasando el país. Al igual que el ITAM lo hizo años más tarde, la ciencia económica desde la Escuela Nacional de Economía de la UNAM era un proyecto de clase; resultado de la necesidad por formar especialistas en el área con la intención de encaminar el proyecto económico que comenzaba a tener forma tras la culminación del conflicto armado revolucionario.

En octubre de 1935 la Sección de Economía se independizó y dejó de ser una de las tres unidades docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, nombrando a Enrique González Aparicio como el primer director de la Escuela Nacional de Economía, en 1976 la Escuela es elevada al rango de Facultad (Lobato Reyes, 2011).

Hasta la década de los setenta se privilegió la enseñanza del enfoque keynesiano en función del contexto del desarrollo Estatal. A partir de la década de los sesenta aparece en la UNAM la corriente de la política marxista, que se consolidó completamente en la década de los setenta. Al mismo tiempo, en las universidades privadas, como el ITAM y el Tecnológico de Monterrey, desde su origen ofrecen una enseñanza basada en el enfoque neoclásico. A medida que las universidades públicas percibían que el mercado laboral demandaba un perfil de economista con un mayor entendimiento del enfoque neoclásico y luego del fuerte adelgazamiento del sector público en los ochenta, se inició un proceso de adecuación de los programas para responder a la creciente demanda de economistas con un enfoque similar al prevaleciente en las instituciones privadas. En la actualidad se ha avanzado considerablemente en la transición hacia el enfoque neoclásico (Ahumada Lobo et al., 2009).

Tabla 5. Número de materias en la carrera de economía y su estructura porcentual en el ITAM y la UNAM³³.

	ITAM	UNAM
Microeconomía	10 (21%)	6 (16%)
Macroeconomía	8 (17%)	5 (14%)
Métodos Cuantitativos	15 (31%)	12 (32%)
Historia Económica	15 (31%)	14 (38%)
Total	48	37

Fuente: Ahumada Lobo et al. (2009).

En Ahumada Lobo et al. (2009) se encuentra la información que es posible observar en la tabla 5, desglosando cada campo de conocimiento de la siguiente manera:

- a) Microeconomía: Teoría microeconómica, economía pública, organización industrial, comercio internacional, finanzas y evaluación de proyectos.
- b) Macroeconomía: Teoría macroeconómica, economía internacional, economía del desarrollo, finanzas públicas y economía mexicana.
- c) Métodos Cuantitativos: Matemáticas, estadística y econometría.
- d) Historia Económica: Historia del pensamiento económico, historia económica de México e historia económica general.

En función de este desglose, se observa que el perfil del economista del ITAM es de un corte más neoclásico en comparación con el de la UNAM, con más distribución porcentual para las materias de

³³ Para el caso de la Facultad de Economía de la UNAM, se consideran 37 materias ya que estas son las que forman parte del llamado *Núcleo Básico*, el cual va desde primero hasta sexto semestre, conformando la formación básica del economista. A partir del séptimo hasta el décimo semestre se configura el *Núcleo Terminal*, el cual brinda al estudiante la opción de formarse con las asignaturas de su preferencia en función de su experiencia previa en el *Núcleo Básico*.

Microeconomía y Macroeconomía, con un porcentaje similar a los de la UNAM en Métodos Cuantitativos pero con una relación menor entre las materias de Historia Económica y el número total de asignaturas.

En López de la Parra (2014) se encuentran sintetizadas las cuatro grandes corrientes de pensamiento que han imperado en la Facultad de Economía de la UNAM y se describen a continuación:

- La primera, durante sus orígenes, influenciada por la Escuela de Economía de Londres. Ya que varios de sus primeros profesores y fundadores estudiaron ahí: Daniel Cosío Villegas, Víctor L. Urquidi, Enrique González Aparicio.
- La segunda corresponde a la participación de varios profesores europeos exiliados políticos durante el periodo de entreguerras, y por las persecuciones políticas de los gobiernos totalitarios de Alemania e Italia. De entre estos destaca Lázsló Radvanyi, alumno de Max Weber y quien conociera a la perfección las distintas corrientes del pensamiento económico y cuyas cátedras en el salón de clases, a consideración de López de la Parra, estuviesen al nivel de las mejores del mundo. Alfons Goldschmidt, periodista y economista alemán, llegó a México en 1923 (traído por Vasconcelos), y trabajó al frente de las cátedras de *Economía Política* y de Historia del Movimiento Obrero Internacional, tanto en Universidad Nacional como en la Universidad Obrera de México, desde las cuales realizó una profusa difusión del marxismo en México (Feymen, 2018)³⁴.
- La tercera, al final de la Guerra Civil Española, en tiempos de Lázaro Cárdenas, llegan a México 25 mil exiliados españoles republicanos. Entre ellos llegarían numerosos profesores que al incorporarse a la UNAM renovarían la educación superior. Destaca Wenceslao Roces, quien tradujese la obra de Marx.
- La cuarta corriente la constituyeron exiliados políticos de países latinoamericanos durante la década de los setenta y ochenta del siglo XX. Tiempos en los que la Facultad de Economía se convirtió en un centro de generación y difusión del pensamiento económico latinoamericano de vanguardia.

La formación de la economía en la UNAM siempre ha sido heterogénea, influenciado principalmente por una clara postura de clase. El que 3 de estas 4 etapas tengan influencias de exiliados políticos, perseguidos por un régimen o huyendo de una situación de precariedad, habla mucho del

³⁴ Desde los años veinte, Goldschmidt escribió, junto con Herman Duncker y Karl Wittfogel los *Cursos de Iniciación Marxista*, textos pioneros de la teoría de Marx escritos cuidadosamente para la clase obrera y traducidos al castellano por el filósofo español Wenceslao Roces, quien años después formaría parte de la migración española en México. Goldschmidt falleció en México en 1940. (Extraído del sitio: <https://notassinpauta.com/2018/10/31/una-historia-de-migrantes-alfons-goldschmidt-la-cultura-mexicana-y-el-marxismo/>).

posicionamiento y del papel que la UNAM ha tenido frente a estas problemáticas en México y alrededor del mundo.

Según Tello e Ibarra (2012), en el contexto de la reforma neoliberal, los economistas convencionales condujeron el desarrollo de la teoría, a partir de redefinir de forma rigurosa los supuestos básicos y las líneas metodológicas de la disciplina por caminos de elevada complejidad. Esto se refleja en la exclusión para la publicación en las revistas de mayor prestigio de trabajos que no comparten los nuevos patrones de “cientificidad”. Se ha visto reflejado en la exclusión de enfoques alternativos de los programas universitarios de formación de economistas, llegando al límite de eliminar o degradar la importancia de los cursos de historia del pensamiento económico.

La elevada formulación matemática que han seguido universidades de economía de corte neoliberal se ha convertido en un factor de exclusión para los no economistas y un recurso para descalificar a las ideas contrarias a las orientaciones neoliberales. La formalización económica ha sido utilizada como una de las maneras en la cual se ha instaurado y fortalecido el pensamiento económico neoliberal. La naturaleza de los supuestos bajo los que se construye el razonamiento económico no es lo que se pone en el primer plano de la discusión, ni la trascendencia de los resultados, lo realmente importante es qué tan robustos sean los indicadores del modelo. Dicho estado de cosas resulta muy funcional para impulsar la ideología neoliberal en las instituciones educativas (Tello & Ibarra, 2012).

En México, en los programas de estudio de las universidades privadas predomina el pensamiento neoliberal. Y existe una insistencia sobre dicho pensamiento, pues las amplias y generosas ofertas de trabajo están orientadas a personas preparadas en esa corriente. En las universidades públicas, aunque no predomina el pensamiento neoclásico, se tiene en su planta académica a firmes impulsores de dicha corriente que convencen a muchos estudiantes. A estos últimos se transmiten las ideas de que la economía convencional es la que posee rigor científico y actualidad, además de que es la que proporciona la formación adecuada para acceder al mercado laboral o para poder tener acceso a un posgrado (Tello & Ibarra, 2012).

Con el proyecto neoliberal, el cual incumbe a los intereses del sector privado, y como bien lo analiza Sarah Babb, serían organismos privados de educación superior, como es el caso del ITAM y del Tecnológico de Monterrey, en donde se enseñaría economía neoclásica, por supuesto, sin la retórica socialista. Desde el nacionalismo hasta el neoliberalismo los economistas mexicanos han formado parte esencial de la toma de decisiones en el gobierno de este país. La Facultad de economía ha cumplido con sus propósitos de acuerdo con el momento histórico en que fue creada como una Sección de Economía dentro del organigrama de otra facultad ya que era el tipo de institución que en aquel momento requería el país. Cabe señalar entonces, que la institución se establece como la Escuela Nacional de Economía cuando sus estudiantes y alumnos encuentran un gran campo de

experimentación profesional en el Banco de México, Secretaría de Hacienda, Seguro Social y Nacional Financiera y otras instancias fundadas a lo largo de la conformación de la institucionalidad del Estado mexicano (López de la Parra, 2014). Entonces, cobra sentido la correspondencia entre un proyecto de nación y el perfil de economistas que se requiere para echarlo a andar. Un Estado planificador, interventor y cuya visión de país contempla al gasto público deficitario y a las instituciones del Estado como fundamentales requerirá de los conocimientos de economistas de este corte, con conocimientos en teoría heterodoxa, aproximaciones al derecho laboral, a la política industrial y a la importancia de los procesos históricos. Por otro lado, existe una reforma del Estado que pasa a convertirlo en mediador, que lo hace transitar de planificador a evaluador, con una política de estabilización sustentada en la tasa de interés y cuya principal vía de crecimiento radica en la el flujo de capitales provenientes del exterior. Ese Estado requiere de otro tipo de especialistas, un economista más cercano al mercado y al entendimiento y dominio de los indicadores financieros.

3.4.2. El caso del Politécnico Nacional. Formación técnica y científica con perspectiva de clase y la huelga de 2014.

En 1936, establecida como una organización institucional y unificada, el IPN articula diferentes escuelas y formaciones técnicas en tres niveles: prevocacional (el equivalente a la secundaria), vocacional (nivel bachillerato) y profesional, además de las “escuelas especiales”, que eran escuelas comerciales y de costura, dirigidas principalmente a las mujeres. Algunas de estas escuelas estaban ligadas con formaciones de nivel precedente o subsecuente, integrando un seguimiento entre niveles de dicha educación técnica. Estos tres niveles de formación establecidos por el Politécnico no sólo correspondían a la jerarquía escolar, sino también con la división del trabajo y la jerarquía laboral: el prevocacional con el aprendiz u obrero calificado, el vocacional con técnico o supervisor, y el superior con el ingeniero o técnico director (Weiss & Bernal, 2013).

Diversos autores subrayan el carácter revolucionario del IPN, basándose en que fue promovido por ingenieros, educadores y políticos de la época como Juan de Dios Bátiz, Luis Enrique Erro y Wilfrido Massieu, mediante proyectos generados y experimentados durante el Maximato e instituidos durante la presidencia de Cárdenas. La creación del IPN siempre se ha relacionado con el compromiso de fomentar el desarrollo de la industria nacional con los anhelos de justicia social del movimiento revolucionario. Ernesto Meneses señala que “los objetivos sociales de las escuelas técnicas para 1935 eran: completar la eliminación de la tradición burguesa de la escuela; fortalecer la integración de una conciencia bien definida de clases” (Weiss & Bernal, 2013).

Es importante destacar que la planeación del sistema de enseñanza técnica del Politécnico se llevó a cabo integrando los factores y elementos pedagógicos, filosóficos, técnicos, económicos y sociales alcanzados hasta la época, con criterios nacionalistas y populares. En todos los planes de estudio se

tomaron en cuenta tanto las necesidades del ejercicio profesional futuro, como la situación socioeconómica de alumnado. La suma de todos estos elementos conformaron los planes de estudio, sin desechar la posibilidad de ajustes necesarios que impusieran la práctica de los mismos y el avance científico y técnico (Monteón González, 1986).

La comunidad estudiantil del IPN se caracterizó por una composición social eminentemente proletaria y popular. El grueso del estudiantado estaba acorde con los objetivos y perfil del proyecto democrático de enseñanza del Instituto. Durante 1936 y 1939, los hijos de obreros, campesinos y artesanos representaron el 24% del total de la población del IPN. Alumnos cuyos padres eran empleados de los sectores privado o público eran el 32%; un 3% eran hijos de desempleados y otro 3 por ciento tenían padres sirvientes o mozos. El 8% trabajaba por su cuenta para sostenerse, y un 1% eran estudiantes que dependían de internados de la beneficencia pública o privada. El 10% eran hijos de amas de casa y el 16% eran hijos de comerciantes, comisionistas, ganaderos o agricultores. Es decir, durante el periodo ya señalado, un promedio anual del 71 por ciento de los estudiantes inscritos tenían un origen económico de clase claramente identificado con los trabajadores y productores directos del campo y las ciudades (Monteón González, 1986).

Con todos estos antecedentes de por medio, se puede argumentar que el Politécnico Nacional, desde su gestación, ha sido una institución educativa que busca brindar de mano de obra capacitada al mercado de trabajo nacional; y no sólo eso, sino que lo ha hecho con un lógica de clase, promoviendo una educación técnica y científica con un alto contenido en sus asignaturas de historia mexicana, relación con otros campos de estudio, etcétera, esto con la intención de brindar al estudiantado politécnico una formación multidisciplinaria con un importante enfoque crítico. Es por esto que se vuelve relevante revisar el conflicto suscitado en septiembre de 2014, y las decisiones que originaron dicho movimiento estudiantil.

El 9 de agosto de 2014, la directora general, Yoloxóchitl Bustamante, presenta un anteproyecto para reformar el Reglamento Interno del Politécnico y el 15 de agosto se forma una Comisión Especial encargada de realizar una consulta electrónica hacia la comunidad politécnica. La consulta fue efectuada entre el 23 y el 28 de agosto, el proceso de análisis y discusión de las propuestas finaliza unos cuantos días después, y para el 23 de septiembre es aprobado en sesión extraordinaria del XXXIII Consejo General Consultivo el nuevo Reglamento Interno del IPN (Aguilera Guillén, 2019).

El 17 de septiembre de 2014, los estudiantes de la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (ESIA) se fueron a paro en protesta por la reforma a los planes de estudio que, a valoración de los alumnos, afectaría la calidad de su educación. El 23 de septiembre se aprobó el nuevo Reglamento Interno para el IPN que fue considerado como autoritario por algunos estudiantes. Este último suceso fue lo que desencadenó una oleada de movilizaciones y el cierre de escuelas que duraría varios meses. El 25 de

septiembre más de 10 mil estudiantes marcharon al interior del Instituto. El movimiento dio paso a la conformación de la Asamblea General Politécnica y aunque la reforma a los planes de estudio de la ESIA había sido cancelada, el movimiento logró mantenerse e hizo que la directora general renunciara el 3 de octubre (Romero, 2018).

Aquel 25 de septiembre, alrededor de 50 mil alumnos son recibidos por el entonces secretario de gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, expresando el reconocimiento formal de la huelga. Por su parte, los integrantes de la comitiva estudiantil que subieron al templete con el secretario le entregaron el primer pliego petitorio del movimiento con las siguientes demandas (Aguilera Guillén, 2019):

1. Cancelación total del nuevo reglamento.
2. Derogación de los planes de estudio que tecnifiquen la educación superior, así como de los planes del nivel medio superior. Aplicación del mapa curricular anterior y participación de la comunidad en la reforma posterior.
3. Destitución de Yoloxóchitl Bustamante como directora general del IPN.
4. Salida de la Policía Bancaria e Industrial del Instituto.
5. Eliminar la pensión vitalicia de los ex directores.
6. Democratizar al IPN.
7. Garantizar que no habrá represión académica y legal contra los participantes de la huelga.
8. Aumento al presupuesto a la educación superior, la ciencia y la tecnología hasta alcanzar niveles de al menos 2% del PIB.
9. Transparentar la injerencia del sector privado en el Instituto.
10. Expulsión definitiva de los grupos porriles del Politécnico.

Dentro de las modificaciones que se planteaban en el nuevo Reglamento Interno y por lo cual en el pliego petitorio se demandaba su cancelación inmediata, Aguilera Guillén (2019) explica que con esta reforma al Reglamento se les imponía a los estudiantes ciertas restricciones de permanencia al obligarlos a mantener su condición de alumnos regulares o serían dados de baja (reforma al artículo 47 y eliminación del 55); se eliminaba la posibilidad de cambio de carrera u obstaculizar la obtención de becas; se atentaba contra el sentido de pertenencia institucional dado que se daba paso a que la Dirección General pudiese ser presidida por una persona no egresada del IPN; además, se establecían una serie de prohibiciones entre las que se incluía explícitamente la toma de instalaciones que “impidieran el ejercicio de las actividades de los miembros de la comunidad politécnica” (eliminación de los artículos 56 al 60).

Los cambios académicos y normativos que se promovieron orientaba la formación que se ofrecía en el Instituto hacia un perfil meramente técnico, no científico, debido a lo cual la comunidad politécnica consideraba que se vería mermada la calidad de su educación con las modificaciones a los planes de

estudios, los cuales daban la posibilidad de graduarse como Técnicos Superiores Universitarios (Aguilera Guillén, 2019). Al igual que con las Universidades Politécnicas y Tecnológicas, las autoridades del Instituto querían insertar al Politécnico en esta misma dinámica neoliberal: eficiencia; poder concluir estudios universitarios lo antes posible mediante la eliminación de ciertas materias y poder incorporarse al mercado laboral con prontitud bajo el título de Técnico Superior.

Las modificaciones al Reglamento Interno se percibieron como una vulneración del proyecto fundacional del Politécnico, con su ideología cardenista, nacionalista y popular, redirigiéndola hacia una visión mercantil, centrada en “fomentar la cultura emprendedora, la incubación de empresas, el incremento de la productividad y la competitividad” (Aguilera Guillén, 2019).

Para finales de noviembre, los representantes estudiantiles que conformaban la Asamblea General Politécnica llegaron a una serie de acuerdos con las autoridades gubernamentales como se muestra a continuación (Aguilera Guillén, 2019):

1. Garantía de no represalias contra los participantes del movimiento.
2. No incorporación de los bachilleratos del IPN al Sistema Nacional de Bachillerato y a la Reforma Integral de Educación Media Superior.
3. Que el IPN no forme parte del Instituto Tecnológico Nacional.
4. Incremento del presupuesto para educación superior, ciencia y tecnología.
5. Investigación y sanción a integrantes de grupos porriles.
6. Eliminación de pensiones a ex directores del IPN.
7. Salida de la Policía Bancaria e Industrial de las labores de seguridad del Instituto.
8. Realizar un Congreso Nacional Politécnico (CNP) de carácter resolutorio con inclusión equitativa de toda la comunidad politécnica.

Durante el mes de diciembre se comenzó con la entrega escalonada de las instalaciones del IPN.

Desafortunadamente para el movimiento, las negociaciones ya habían entrado en un círculo vicioso sin sentido y sin futuro. Los estudiantes habían conseguido interlocución directa con el secretario de Gobernación, pero no tenían establecidos cuáles eran los siguientes pasos a seguir. Su proceso iba en sentido contrario con el gran movimiento que ya se había diagnosticado con la problemática en Ayotzinapa como crimen de Estado. Luego de 2 meses en huelga, con la transmisión de las negociaciones por Canal 11, la Asamblea General Politécnica (la cual, por cierto, ya había perdido mucha legitimidad ante el grueso de la comunidad politécnica por la falta de transparencia en los procesos de selección de sus representantes) acordó con las autoridades realizar el Congreso Nacional Politécnico; instancia que a la fecha de haber sido escrita la presente investigación, no ha sido

establecida ni ha entrado en funciones. En diciembre de 2014, autoridades y estudiantes firmaron acuerdos y la huelga llegó a su fin (Romero, 2018).

Si bien es cierto que la huelga de 2014 consiguió eliminar la implementación de un Reglamento Interno con un claro sesgo represivo, entre otros logros; también se cometieron muchos errores, bajo el argumento de que “no era un movimiento político” porque no querían verse vinculados a ningún partido político, se cerró la participación de muchos docentes y personal de apoyo, además de que se le impidió la participación a organizaciones y movimientos externos (como las marchas convocadas por las madres y padres de los desaparecidos de Ayotzinapa en las cuales nunca hubo una representación en nombre de la huelga politécnica) lo cual aisló al movimiento de las luchas que se desenvolvían por fuera del Instituto y que formaban parte de la misma coyuntura económica, política y social. Existen posturas que destacan que los acuerdos sustanciales del 2014 no se cumplieron. Se menciona que la Policía Bancaria sigue a cargo de la seguridad de muchos planteles, que el aumento presupuestal para el Instituto fue mínimo, que nunca se expulsaron a los grupos porriles, que los ex directores siguen cobrando sus pensiones, y que nunca se consiguió la democratización del IPN ni las transformaciones necesarias en su modelo educativo, sino que ello se dejó en las tentativas facultades que tendría el Congreso Nacional Politécnico (Aguilera Guillén, 2019).

Tras la destitución de muchos directivos en diversas escuelas que fueron señalados de hostigamiento hacia los miembros del movimiento, además de cierta tendencia a transparentar los procesos de elección interna en varios planteles que previo al movimiento carecían de una tradición política activa, se originaron cambios en las relaciones de fuerza entre los actores institucionales a nivel político. Dichos cambios fueron desiguales en cada nivel y plantel, y dependieron de qué tanto los estudiantes lograron mantenerse organizados tras la huelga, de las alianzas que lograron conseguir durante y después del movimiento y de si consiguieron obtener injerencia en los mecanismos existentes o construir nuevas instancias de representación y de participación en los procesos internos de cada unidad académica (Aguilera Guillén, 2019).

Estudiar estos procesos de lucha resulta fundamental para entender el contexto político y social en el que se desarrollan los estudiantes de cada época, y para recordar también que los estudiantes de este país, históricamente, han formado parte activa de los movimientos que defienden causas justas y necesarias no sólo para la comunidad estudiantil, sino para la sociedad mexicana en su conjunto. Como menciona Romero (2018), el movimiento estudiantil es una forma de escuela en la que los sujetos y colectividades que participan no sólo aprenden sobre la dinámica de una movilización, sino que toman conciencia de su lugar en el planeta y de la clase social a la que pertenecen. De esta manera se forjan militantes, activistas, y toda una nueva generación política: los antagonistas que aspiran a construir nuevas y mejores realidades.

La política educativa cardenista fue radical. Su proyecto estaba sustentado en la necesidad del desarrollo de una conciencia solidaria, humana y de clase entre las masas populares. Para Cárdenas, la escuela no se justificaba a sí misma si no era transformadora de los aspectos fundamentales de la sociedad, por lo que los aspectos metodológico, administrativo, docente e ideológico jugaban papeles centrales. Se buscaba, según Cárdenas, acabar con "...la escuela anodina, que sólo enseña a leer, a escribir, a clasificar las plantas, que desarrolla, en fin, una habilidad manual e intelectual en cada individuo y que lo deja entregado a sus propios impulsos. La escuela es un arma de combate, un instrumento de precisión que hace conocer la vida social, que la critica y la sujeta a la influencia de las normas transformadoras" (Monteón González, 1986).

3.5. Conclusiones.

Las Universidades Tecnológicas y Politécnicas son respuesta a un mercado laboral endeble, cuya dinámica está concentrada en el sector servicios y los pocos vestigios que quedan del sector industrial han sido absorbidos por la manufactura de ensamblaje, producto del poco desarrollo científico y tecnológico en el país.

Es en este sentido que el mercado laboral demanda muy poca mano de obra calificada con una formación científica, y la sustituye por técnicos y/o auxiliares que participen en los pocos desarrollados procesos productivos. Las Universidades Politécnicas y Tecnológicas han sido promovidas con la intención de formar, en periodos de hasta sólo un par de años, a esos técnicos que serán inmersos, con la mayor prontitud posible, al mercado de trabajo.

Lo encontrado en la presente investigación también señala que ese modelo de universidades ha sido poco atractivo para los estudiantes. Si bien es verdad que la necesidad de obtener un título educativo para laborar lo antes posible ha motivado a muchos jóvenes a optar por la vía que ofrecen estas escuelas, el hecho de egresar al poco tiempo sin un título de licenciatura o ingeniería y obtener en cambio el título de Técnico Superior Universitario ha sido un criterio fundamental para que el grueso de la población que demanda puestos en las universidades no tenga un real interés en dichas escuelas, muy a pesar de que durante el periodo neoliberal ha existido una insistencia gubernamental por seguir promoviendo este tipo de proyectos educativos alternativos a las licenciaturas o ingenierías tradicionales.

Es por lo anterior que no sorprende que el gobierno mexicano haya tratado de replicar ese mismo modelo en el Instituto Politécnico Nacional. Con esto queda claro cuál ha sido el verdadero proyecto educativo que se ha tratado de implementar durante el neoliberalismo: carreras cortas en las que se presta poca importancia al enfoque científico, principalmente al de las ciencias sociales; y la transición hacia un Estado meramente evaluador.

Para cimentar este proceso de evaluaciones, el CENEVAL, los CIEES y los informes de la OCDE han servido como instancias de suma importancia para los menesteres de la política educativa de la educación superior durante el periodo de estudio propuesto. Al igual que como fue expuesto en el capítulo 2, para el caso de las universidades se han pretendido implementar una serie de exámenes estandarizados para medir la calidad de la educación superior en función, principalmente, de su eficiencia terminal y de su gestión de recursos. En ésta tesis no se pretende argumentar que las evaluaciones no son necesarias, ya que a partir de ellas es posible obtener estadísticas de suma importancia para el análisis, además de que pueden brindar un contexto general de la situación académica en la que se encuentra el país. Sin embargo, las pruebas estandarizadas nunca han sido suficientes para medir o evaluar la situación académica de ciertas localidades a lo largo del territorio nacional porque México es un país heterogéneo, cuyos fenómenos sociales y económicos y su impacto e influencia en la dinámica escolar no alcanzan a ser cubiertos por este tipo de pruebas únicas.

De ahí que con las huelgas suscitadas en la UNAM a finales del siglo XX los estudiantes demandaran la expulsión del CENEVAL y de toda su influencia y facultades que tenía dentro de la Universidad. La resistencia en contra de los exámenes nacionales para el ingreso a la educación media superior y superior, las cuales, desde entonces, han tenido muchas deficiencias y cuya implementación ha resultado en que a muchos jóvenes se les haya privado de la oportunidad de estudiar una carrera universitaria con el argumento neoliberal de que no pasaron la prueba por ser deficientes o poco competitivos.

Finalmente, hay que destacar también que ese no ha sido el único debate de relevancia nacional en el que ha participado la UNAM. En medio de esta coyuntura neoliberal, el Instituto Tecnológico Autónomo de México ha formado a los economistas que se volvieron tomadores de decisión en el Gobierno Federal y que han impulsado precisamente este tipo de políticas económicas y educativas. Como oposición ideológica y de clase a este proyecto neoliberal, la Facultad de Economía de la UNAM ha sido fundamental. Luego de cuatro décadas de neoliberalismo, políticas económicas con tendencia hacia la flexibilización del mercado de trabajo, y con políticas educativas de carácter meramente técnico en aras de la formación del capital humano, la enseñanza de la economía como una ciencia social crítica y compleja se vuelve parte de aquellas instancias y espacios que es necesario defender y promover. La lucha a partir de las universidades no es poca cosa. Los mismos autores originales del neoliberalismo siempre defendieron el hecho de que la enseñanza de una economía neoclásica y neoliberal era esencial, por lo que la búsqueda de espacios en universidades siempre fue una de sus prioridades. Frente a esto, una enseñanza histórica, crítica y heterodoxa de la carrera de economía como la que se brinda en la Facultad de Economía de la UNAM es imprescindible para poder hacer frente a la ideología y a la política económica neoliberal.

4. Conclusiones generales.

A lo largo de los capítulos 2 y 3 de ésta investigación se identificaron conceptos muy específicos que toman especial relevancia a partir de la implementación de la política económica neoliberal; en el capítulo 3 fue posible identificarlos tanto en la política laboral como en la educativa, y en el capítulo 3 en la política educativa a nivel superior: la eficiencia, la eficacia, la promoción de incentivos individuales, la cuantificación de problemáticas que en esencia son preponderantemente sociales.

En el capítulo 1 se hizo un acercamiento a la postura neoliberal del capital humano, principalmente con autores como Gary Becker. Avanzando en el capítulo 2 toma sentido la revisión de dicha literatura. Tanto candidatos presidenciales como secretarios de Estado se adaptaron a este discurso neoliberal y no sólo eso, sino que lo replicaron. Esto resulta fundamental, ya que indirectamente a través del discurso se manda el mensaje de que la ideología económica y política ha seguido un rumbo muy claro; pasando de hablar del colectivo a hablar del individuo competitivo, eficaz y maximizador. Al mismo tiempo, se revisa política laboral que se está reformando en paralelo a la política educativa, y en ésta investigación se encuentra que ambas siguen una lógica muy similar, permitiendo así aseverar que, durante el neoliberalismo, la política educativa siempre se estuvo modificando y acoplando en relación a lo que se establecía desde la política laboral. Es por esto que cobra mucho sentido rescatar la postura del capital humano, ya que estas posturas neoliberales deshumanizan a la fuerza de trabajo al considerarla como un mero insumo de la producción, el cual representa un acervo que se puede aumentar o disminuir. Dado que el capital humano ve su origen en las escuelas, en las universidades, para poder suministrar el tipo de capital humano que el mercado laboral demanda, la política educativa tiene que modificarse para formar, moldear y capacitar al tipo de capital humano que demanda el mercado. De ahí la insistencia por las capacitaciones, los insumos de productividad individual, la medición de la calidad y la búsqueda por la eficiencia, tanto terminal como de los recursos.

La ideología neoliberal reproduce la ilusión del mérito. Las pruebas estandarizadas como criterio de selección o como instrumento de medición de la calidad han funcionado para que permee la idea de que los individuos compitan entre sí en términos de una falsa igualdad para que así puedan ser promovidos aquellos más competitivos, los que alcanzaron los mejores resultados. En este contexto las desigualdades sociales y económicas parecieran no importar, por lo que las personas que alcanzan a obtener evaluaciones destacables son las únicas que demostraron ser lo suficientemente capaces y competitivas, y por tanto, son las únicas que merecen ser promovidas.

El caso de las Universidades Tecnológicas y Politécnicas ayuda a mostrar el punto de que la dinámica del mercado laboral es muy endeble. El mercado laboral mexicano demanda muy poca mano de obra calificada con formación científica, y la sustituye por técnicos, ya que los procesos productivos en México siguen siendo paupérrimos, producto de una política industrial abandonada. Entonces, este tipo

de universidades se han promovido con la intención de formar esa mano de obra tecnificada en periodos de tiempo muy cortos.

Con la intención de replicar ese tipo de modelo educativo en el IPN, quedó al descubierto el verdadero proyecto educativo que se ha tratado de implementar durante el periodo neoliberal. Dado que en el capítulo 3 se rescató el hecho de que, a pesar de la insistencia del gobierno por promover a las Universidades Politécnicas y Tecnológicas, este modelo de universidad ha resultado poco atractivo para los demandantes de espacios en la educación superior, valdría la pena, entonces, considerar como viable la integración de las Universidades Politécnicas y Tecnológicas al sistema del Instituto Politécnico Nacional; adaptándose así a los planes y programas del Instituto y pasando a formar parte de su estructura orgánica. De este modo, el posicionamiento del IPN pasaría a estar a lo largo y ancho del territorio mexicano, y su modelo educativo que tantas contribuciones le ha dado a la sociedad mexicana, ahora podría ser ofrecido a aquellas personas que no viven en la zona metropolitana de la Ciudad de México, principalmente a aquellas zonas del país en las que las oportunidades educativas son más escasas.

Con la búsqueda por la implementación de esa política educativa con planes y programas con un sesgo meramente técnico, es que resulta que los movimientos estudiantiles, tanto del IPN como de la UNAM, se vuelven un fenómeno muy importante a estudiar porque a través de ellos es demostrado el desacuerdo y el repudio que existe hacia la implementación de la política neoliberal. De no ser por éstos, la ideología neoliberal hubiese permeado tanto en la estructura organizacional y académica de estas dos universidades tanto como lo ha hecho en la política laboral o en otras instancias de la política educativa.

En medio del contexto neoliberal, el ITAM ha sido la instancia formadora de los economistas que se convirtieron en tomadores de decisión en el gobierno y fueron ellos mismos los impulsores de este tipo de políticas económicas y educativas. Representando la oposición ideológica y de clase al proyecto neoliberal desde la academia, la Facultad de Economía de la UNAM ha jugado un papel crucial. Después de décadas de neoliberalismo, del impulso de la flexibilización del mercado laboral y de políticas educativas que buscan la formación de capital humano, la enseñanza de la carrera de economía como ciencia social crítica representa más que un espacio para el análisis y la discusión, representa también un espacio de lucha ideológica.

Los políticos mexicanos se han equivocado rotundamente al considerar a la educación como un insumo de la producción, como una instancia que produce capital humano. Tener una política educativa con este sesgo neoliberal formará a individuos especializados en tareas técnicas muy específicas, pero con una visión reducida del mundo que les rodea. La educación es un fin en sí mismo; debería de servir como un espacio en el que al estudiantado se le brinden las herramientas necesarias no sólo para

ocuparse y contribuir a la reproducción social, sino también complementar esa formación con contenidos que abonen a su desarrollo personal y en sociedad.

Referencias.

- Aboites Aguilar, H. (2012b). La disputa por la evaluación en México: historia y futuro. *El Cotidiano*, 5-17.
- Aboites, H. (2003). El lado oscuro de los CIEES: Una crítica a los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior. *Reencuentro*, 30-43.
- Aboites, H. (2011). Los movimientos estudiantiles en México y la transformación de la educación. De la lucha por las libertades y derechos civiles a la defensa y renovación de la educación pública. *Cisma: Revista del Centro Telúrico de Investigaciones Teóricas*, 1-20.
- Aboites, H. (2012a). El derecho a la educación en México: del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI. *Revista mexicana de investigación educativa*, 361-389.
- Aguilar González, M. A. (2012). Estructuración de competencias transversales en el ámbito educativo para la creación de una nueva cultura laboral en México y América. *IX Jornadas Internacionales de Innovación Universitaria. Retos y oportunidades del desarrollo de los nuevos títulos en educación superior* (págs. 1-8). Ciudad de México: Universidad del Valle de México.
- Aguilera Guillén, A. J. (2019). Tesis de Maestría: Gobernabilidad en las Instituciones de Educación Superior Públicas: El conflicto de 2014-2017 en el Instituto Politécnico Nacional. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Alcántara, A. (2008). Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006. *Revista Iberoamericana de Educación*, 147-165.
- Alcaraz, C., & García Verdú, R. (2006). *Cambios en la composición del empleo y evolución de la productividad del trabajo en el sector formal de la economía mexicana: 2000-2005*. México: Banco de México.
- Alzaga Sánchez, Ó. (2018). La política laboral en México y la pretendida reforma laboral. *Alegatos*, 141-158.
- Anguiano Orozco, A., & Ortiz Magallón, R. (2013). Reforma laboral en México: precarización generalizada del trabajo. *El Cotidiano*, 95-104.
- Babb, S. (1998). Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México. *Estudios Sociológicos*, 661-688.
- Babb, S. (2005). Del nacionalismo al neoliberalismo: El ascenso de los nuevos Money Doctors en México. *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, 155-172.
- Barrón Tirado, C. (2005). Formación de profesionales y política educativa en la década de los noventa. *Perfiles educativos*, 45-69.
- Bensusán Areous, G. I., & Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: FLACSO México.
- Bensusán, G. (2006). La reforma laboral. *Economía UNAM*, 33-53.
- Bowles, S., & Gintis, H. (2014). El problema de la teoría del capital humano: una crítica marxista. *Revista de economía crítica*, 220-228.

- Calderón, C., & Sánchez, I. (2012). Crecimiento económico y política industrial en México. *Problemas del desarrollo*, 125-154.
- Calva, J. L. (julio-septiembre de 2019). La economía mexicana en su laberinto neoliberal. *El Trimestre Económico*, LXXXVI (3)(343), 579-622.
- Camacho Sandoval, S. (2001). Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1-15.
- Carnoy, M. (1988). *La educación como imperialismo cultural*. México: Siglo XXI.
- Casas Medina, E. V., & Olivas Valdez, E. (2011). El proceso de acreditación en programas de Educación Superior: un estudio de caso. *Omnia*, 53-70.
- Castro López, A., Luna Serrano, E., & Cordero Arroyo, G. (2018). La evaluación docente en la educación básica, una mirada al contexto internacional y nacional. En J. A. Jiménez Moreno, & E. Luna Serrano, *Evaluación Educativa. Experiencias de investigación en Posgrado* (págs. 15-36). México: Qartuppi.
- Cepeda Robledo, D. A., Casanova Varela, B., & Ochoa García, R. (2007). Impacto de la Nueva Cultura Laboral en el Sur de Tamaulipas. *Pensar la Publicidad*, 223-250.
- Coll Lebedeff, T. (2009). Una Alianza por la Calidad, o el reiterado fracaso y fraude de la evaluación. *El Cotidiano*, 39-52.
- Coll Lebedeff, T. (2013). La reforma educativa, el poder del Estado y la evaluación. *El Cotidiano*, 43-54.
- De Buen Unna, C. (2011). El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, diecisiete años después. *Cuadernos del CENDES*, 123-131.
- de Garay, A. (2003). El perfil de los estudiantes de nuevo ingreso de las universidades tecnológicas en México. *El Cotidiano*, 75-85.
- de la Garza Aguilar, J. (2013). La evaluación de programas educativos del nivel superior en México: Avances y perspectivas. *Perfiles educativos*, 33-45.
- De la Garza Toledo, E. (1993). *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*. México: Instituto de Investigaciones Económicas.
- De la Garza Toledo, E. (2004). La disputa por la nueva ley federal del trabajo. En J. A. Calderón Salazar, & A. Tello Mondragón, *México. Hacia una Reforma Integral del Estado. Propuestas y alternativas* (págs. 205-236). México: Friedrich Ebert Stiftung.
- De la Garza, E. (1998). Sindicatos, Estado y economía en México. En Konrad-Adenauer-Stiftung, *El sindicalismo ante los procesos de cambio económico y social en América Latina* (págs. 183-238). Buenos Aires: Centro Interdisciplinario sobre el Desarrollo Latinoamericano.
- De Oliveira, O., & García, B. (1998). Crisis, reestructuración económica y transformación de los mercados de trabajo en México. *Papeles de población*, 39-72.
- Díaz Escoto, A. S. (2007). La crisis de fin de siglo en la UNAM: financiamiento y gratuidad. *Educação e Pesquisa*, 81-94.
- Díaz Torres, J. (2012). Neoliberalismo y educación. M. Friedman y la educación actual. *Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales*, 191-212.

- Dombois, R. (2008). La regulación laboral internacional en los tratados de libre comercio de Estados Unidos. La experiencia del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte: México, Canadá y Estados Unidos. En C. M. López Pino, L. G. López Rodríguez, J. A. Pineda Duque, & S. Vanegas Mahecha, *Vías y escenarios de la transformación laboral: aproximaciones teóricas y nuevos problemas* (págs. 81-104). Colombia: Universidad del Rosario.
- Escalante, F. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México.
- Espinoza Bautista, V. J. (2012). Una reflexión en torno a la Alianza por la Calidad de la Educación. *Revista Mexicana de Orientación Educativa*, 19-31.
- Farfán Cabrera, T. (2013). Dos sexenios de política educativa en México. En C. A. Rozo, H. Dávila, & A. Azamar, *La economía mexicana en la alternancia panista* (págs. 221-235). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Flores Andrade, A. (2017). La reforma educativa de México y su Nuevo Modelo Educativo. *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, 97-129.
- Flores, Z. (29 de Noviembre de 2018). Reforma laboral no transformó mundo del trabajo, señalan expertos. *El Financiero*.
- Flores-Crespo, P. (2002). En busca de nuevas explicaciones sobre la relación entre educación y desigualdad. El caso de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 537-576.
- Friz Echeverría, C. (2017). Educación neoliberal: El precario y conflictivo lugar de las humanidades. *Cuadernos del pensamiento latinoamericano*, 98-104.
- Gago Huguet, A. (2000). El CENEVAL y la evaluación externa de la educación en México. *REDIE: Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 106-114.
- Garavito Elías, R. A. (2002). El proyecto Abascal: refuncionalizar el sindicalismo corporativo. *El Cotidiano*, 78-88.
- Garza Vizcaya, E. L. (2003). Las universidades politécnicas: Un nuevo modelo en el sistema de educación superior en México. *Revista de la educación superior*, 75-81.
- Gentili, P. (1998). El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. En F. Álvarez-Uría Rico, *Neoliberalismo versus democracia* (págs. 102-129). España: La Piqueta.
- Gil Antón, M. (2018). La reforma educativa. Fracturas estructurales. *Revista mexicana de investigación educativa*, 303-321.
- Guevara González, R. I. (1993). *Política educativa y reproducción de la fuerza de trabajo en México. 1970-1988*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Gutiérrez Bernal, Z. G., & Morales Hernández, I. (2020). Una mirada a la política educativa. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 1-23.
- Harrod, R. F. (1939). An Essay in Dynamic Theory. *The Economic Journal*, 14-33.
- Hernández, A. R., & Rodríguez Cortés, K. (2008). La organización para la cooperación y el desarrollo económico, OCDE, y la definición de competencias en educación superior: el caso de México. *Educere*, 751-758.
- INEGI. (2009). *Estadísticas históricas de México. Tomo I*. México: INEGI.

- Jiménez, G. (12 de Diciembre de 2018). Estas son las diferencias entre la nueva reforma educativa de AMLO y la de Peña Nieto. *El Sol de México*.
- Kornbluth Cambior, D. (2010). ¿Capitalismo y libertad en Latinoamérica? Una aproximación desde los juegos de lenguaje. *Revista enfoques*, 61-73.
- Lobato Reyes, H. (2011). Las Bibliotecas de la Facultad de Economía de la UNAM. *Biblioteca Universitaria*, 67-76.
- López de la Parra, M. (2014). La UNAM y la Facultad de Economía en la historia de México. *Economía Informa*, 64-76.
- López De Lara Marín, A. (2011). Privatización de la educación superior en México y la huelga de la UNAM en 1999. *Educación y territorio*, 101-123.
- López Leyva, M. A. (2008). Los movimientos sociales en la incipiente democracia mexicana: La huelga en la UNAM (1999-2000) y la marcha zapatista (2000-2001). *Revista mexicana de sociología*, 541-587.
- Loyo Brambila, A. (2006). El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005. *Revista mexicana de investigación educativa*, 1065-1092.
- Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 3-42.
- Lucas, R. E. (1993). Making a Miracle. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 251-272.
- Lucas, R. E. (1997). Conversación con Robert E. Lucas. *Estudios Públicos*, 73-118.
- Mabire Ponce, B. (1996). El debate con el pretexto de la reforma educativa de 1992 y lo que revela de México. *Foro Internacional*, 400-439.
- Maldonado, A. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México: El caso de la educación superior y el Banco Mundial. *Perfiles educativos*, 51-75.
- Martínez Heredia, K., Moreno Martínez, A., & Salgado Martínez, D. (2016). Aproximación teórica a la geografía educativa, política y comunicativa contemporánea. *Encuentros*, 191-209.
- Martínez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, 35-64.
- Martínez Rizo, F. (2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*, 35-56.
- Medellín Mendoza, L. N. (2010). Del estado corporativo al estado neoliberal: las repercusiones en el ámbito del derecho de huelga. En U. A. León, *10 Aniversario del Certamen de Ensayo Político : una vía de expresión ciudadana* (págs. 179-198). Monterrey, Nuevo León: Editor CEE.
- Méndez Martínez, J. L. (1996). ¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México 1988-1994. *Foro Internacional*, 321-371.
- México Evalúa, Centro de Análisis en Políticas Públicas, A. C. (2011). *10 puntos para entender el gasto educativo en México: Consideraciones sobre su eficiencia*. México: México Evalúa.
- Miñana, C., & Rodríguez, J. G. (2003). La educación en el contexto neoliberal. *Críticas y alternativas*. Universidad Nacional de Colombia, 1-70.

- Miranda Esquer, J. F., & Miranda Esquer, J. B. (2012). Reflexiones sobre la calidad de la educación y sus referentes: el caso de México. *Educere*, 43-52.
- Monteón González, H. (1986). El Instituto Politécnico Nacional: proyecto educativo revolucionario del cardenismo. *Revista de la Educación Superior*, 45-67.
- Moreno Moreno, P. (2004). La política educativa de Vicente Fox (2001-2006). *Tiempo de Educar*, 9-35.
- Moreno Moreno, P. (2007). *Proyecto académico y política educativa en la Universidad Pedagógica Nacional 1978-2007. Una visión retrospectiva*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Navarro Gallegos, C. (2009). La Alianza por la Calidad de la Educación: pacto regresivo y cupular del modelo educativo neoliberal. *El cotidiano*, 25-37.
- Nogales Lozano, F. (2016). Construyendo una educación libre a partir de los principios teóricos de la Escuela Austriaca de economía. *Libertas: Segunda Época*, 73-84.
- Notimex. (2 de Mayo de 2016). OIT felicita a México por reforma de justicia laboral. *El Universal*.
- OCE, O. C. (2007). ¿Un nuevo modelo educativo para el México del Siglo XXI? *Este País*, 30-34.
- OECD. (2019). *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes, Higher Education*. Paris: OECD Publishing.
- Olivier, G. (2009). Una maniobra oculta: la estrategia de privatización en la " Alianza por la Calidad de la Educación. *El Cotidiano*, 17-24.
- Olmeda, J. C., & Sifuentes, V. (2020). *Informe número 9: La agenda de la política educativa en México (2000-2019). Continuidades y rupturas*. Buenos Aires: CIAESA.
- Ornelas, C. (1988). La descentralización de la educación en México. *Perspectivas*, 111-120.
- Ornelas, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*. México: Siglo XXI.
- Ortega Estrada, F. (2017). Principios e implicaciones del Nuevo Modelo Educativo. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 43-62.
- Ortega Hernández, A., León Andrade, M., & Ramírez Valverde, B. (2010). Agricultura y crisis en México: treinta años de políticas económicas neoliberales. *Ra Ximhai*, 323-337.
- Palencia Villa, M., & González Jiménez, R. (2015). Libros escolares y políticas públicas de género: un estudio retrospectivo. *Temas de educación*, 31-46.
- Pérez Pérez, G. (2002). Flexibilidad laboral y modernización de las condiciones generales de trabajo en México de 1996 a2000: análisis de una revisión de contratos colectivos de trabajo efectuada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Contaduría y Administración*, 33-53.
- Quijano Torres, M. (2012). *200 Años de Administración Pública en México. Tomo III. Los Gabinetes en México: 1821-2012*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. .
- Ramírez Martínez, R. M. (1999). La dialéctica de la calidad universitaria en las políticas de modernización para la educación. *Papeles de Población*, 225-260.
- Redacción. (26 de Diciembre de 2013). Reformas aprobadas por el Congreso de la Unión en 2013. *Excelsior*.

- Riquelme, R. (27 de Agosto de 2018). ¿Qué es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte? *El Economista*.
- Rodríguez Arana, A. (2017). Crecimiento económico y capital humano: metodología para la simulación de una variante del Modelo de Lucas con aplicación a México. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 23-47.
- Rodríguez Araujo, O. (2000). La UNAM, su gratuidad y su autonomía: elementos para un debate. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 343-360.
- Rodríguez Gómez, R. (1996). La modernización de la educación superior en México: una agenda para la discusión. *Revista Chilena de Humanidades*, 79-95.
- Rodríguez Gómez, R. (2015). El proyecto educativo SEP-SNTE y la prueba ENLACE. *Revista mexicana de investigación educativa*, 309-324.
- Romero Sotelo, M. E. (2016). *Los orígenes del neoliberalismo en México*. La Escuela Austriaca. México: FCE, UNAM.
- Romero, R. (2018). Y sin embargo se mueve. Apuntes sobre el movimiento estudiantil mexicano entre 2010 y 2014. *El Cotidiano*, 107-119.
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: El Colegio de México AC.
- Ruiz Larraguivel, E. (2007). Sustentos de una política de reforma en la educación superior: El caso de las universidades tecnológicas. *Revista de la educación superior*, 111-118.
- Ruiz Larraguivel, E. (2011). La educación superior tecnológica en México: Historia, situación actual y perspectivas. *Revista iberoamericana de educación superior*, 35-52.
- Ruiz-Larraguivel, E. (2011). La educación superior tecnológica en México: Historia, situación actual y perspectivas. *Revista iberoamericana de educación superior*, 35-52.
- Seibold, J. R. (2000). La calidad integral en educación. Reflexiones sobre un nuevo concepto de calidad educativa que integre valores y equidad educativa. *Revista Iberoamericana de educación*, 215-231.
- SEP. (15 de Septiembre de 2020). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. México: Diario Oficial de la Federación.
- Tello, C., & Ibarra, C. (2012). *La Revolución de los Ricos*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Valverde Viesca, K. (1998). El desmantelamiento del Estado interventor en México. *Estudios Políticos*, 133-154.
- Vergara Estévez, J. (2003). La utopía neoliberal y sus críticos. *Polis. Revista Latinoamericana*.
- Vergara, R. (1997). Lucas y el crecimiento económico . *Estudios Públicos*, 127-134.
- Villa Lever, L. (2013). Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México. *Revista de la educación superior*, 81-103.
- Villatoro Pérez, A. (2014). Globalización: crisis, educación y democracia en México (2000–2012). *Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*, 205-224.

- Weiss, E., & Bernal, E. (2013). Un diálogo con la historia de la educación técnica mexicana. *Perfiles Educativos*, 151-170.
- Wernitznig, H. W. (2000). *Derecho Internacional Económico y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)*.
- Zamitz Gamboa, H. (2010). Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009). *Estudios políticos*, 29-55.
- Zoraida Vázquez, J. (1997). La modernización educativa (1988-1994). *Revista Historia Mexicana*, 927-952.