

ESTUDIO DE CASO: JALISCO

**LA DISPUTA SOBRE LA LEGITIMIDAD DE LA ACCIÓN
GUBERNAMENTAL EN POLÍTICAS DE EDUCACIÓN
SUPERIOR**

Rollin Kent

Versión al español: Raúl Medellín

Mayo 2002

Alliance for International Higher Education Policy Studies:
Desempeño Organizacional y Decisiones de Políticas en los EUA y México

Sobre el Proyecto AIHEPS

El proyecto *Alliance for International Higher Education Policy Studies* es una colaboración entre la Universidad de Nueva York (NYU), el CINVESTAV y la Universidad Autónoma de Puebla con soporte financiero de la Fundación Ford a partir de septiembre de 1999 para realizar investigación sobre las políticas de educación superior en los Estados Unidos y México con dos finalidades fundamentales: (1) contribuir al análisis comparativo del modo en que los cambios en las políticas de educación superior (las *reglas del juego*) modifican la naturaleza de los servicios educativos producidos por las instituciones así como las condiciones bajo las cuales son brindados; y (2) servir de cauce para formar a un pequeño grupo de jóvenes investigadores en ambos países. El proyecto ha buscado desarrollar las capacidades de investigación en NYU, el CINVESTAV y la UAP para facilitar la realización de investigación en el futuro así como difundir la información producida a los tomadores de decisiones.

Las siguientes preguntas reflejan las líneas de investigación perseguidas por el proyecto:

- Los sistemas de educación superior operan en *entornos de políticas* muy diferentes, entendiéndose por ello el conjunto de atributos como: el estatuto jurídico o constitucional de las instituciones, las influencias de los gobiernos federal y estatales sobre los sistemas, la cultura y la historia políticas, y los poderes del ejecutivo y el legislativo. Nos preguntamos: ¿Existen aspectos del entorno de políticas que estén relacionados con determinados patrones de desempeño institucional? ¿Se dan combinaciones en un determinado entorno de políticas que contribuyan a facilitar o limitar la capacidad de un sistema estatal de educación superior para adaptarse a las transformaciones socio-económicas de la actualidad?
- Con puntos de partida muy diferentes, las entidades federativas examinadas parecen estar en vías de modificar el diseño de sus sistemas de educación superior, los patrones de colaboración, comunicación y rendición de cuentas, y sus políticas financieras (o fiscales) incorporando ciertos mecanismos de mercado. ¿Cómo han influido estos cambios sobre el desempeño de las instituciones medido de acuerdo con los indicadores generados por el National Center for Public Policy and Higher Education¹ en los E.U. y con indicadores comparables en el contexto mexicano? ¿Es posible asociar ciertos aspectos del desempeño educativo con determinadas configuraciones de las *reglas del juego*?
- En algunos sistemas nacionales el gobierno federal tiene el rol definitorio, como en México; o bien tiene el rol de agente de cambio, defensor del consumidor y contratante de la investigación científica, como en los E.U. ¿De qué manera están cambiando los roles de los niveles federal y estatal de gobierno? ¿En qué medida son complementarias las acciones gubernamentales en un nivel y en otro? ¿Se pueden apreciar diferencias en el desempeño de los sistemas de educación superior según si las reglas del juego son definidas e implementadas en el nivel federal o el estatal de gobierno?

¹ El NCPPHE, un organismo independiente de análisis de políticas de educación superior, ha producido indicadores nacionales y estatales de desempeño definidos de acuerdo con los fines públicos que se atribuyen a la educación superior: la preparación académica de los estudiantes que ingresan a la educación superior, la costeabilidad para las familias y los estudiantes, el nivel de participación social en la educación terciaria, las tasas de logro y terminación de estudios, y los beneficios socio-económicos más generales. Ver NCPPHE, 2000, *Measuring Up 2000: The state-by-State Report Card for Higher Education*, San José, CA.

Los productos de la investigación han sido escritos siguiendo un marco conceptual comúnmente acordado por los investigadores estadounidenses y mexicanos con el fin de facilitar el análisis comparativo. Hasta la fecha, el proyecto AIHEPS ha generado los siguientes productos que están o estarán disponibles tanto en inglés como en español en nuestro sitio web,

<http://www.nyu.edu/iesp/aiheps> :

- Estudios de caso para los estados de Guanajuato, Jalisco, New Jersey y Nuevo México.
- Reportes sobre las políticas federales de educación superior en los E.U. y México
- El marco conceptual que describe el modelo aplicado para explicar las asociaciones entre las políticas y el desempeño de los sistemas educativos superiores, en su estado actual de desarrollo teórico.
- Un breve reporte sobre el trabajo de los jóvenes investigadores asociados al proyecto²

Se prevé generar los productos siguientes en el tercer año del proyecto y estarán disponibles en el sitio web:

- Dos reportes de síntesis para los E.U. y México que incorporarán los hallazgos de los respectivos estudios de caso estatales y los reportes federales, cuya pretensión es arriesgar postulados sobre las asociaciones entre las políticas y el desempeño educativo. Los reportes de síntesis serán los documentos de trabajo para las mesas redondas con tomadores de decisiones en Jersey City, N.J., en junio y en México, D. F. en julio de 2002.
- Un reporte resumiendo las conclusiones de cada mesa redonda que será escrito en un formato apto para su amplia divulgación a un público de directivos y funcionarios de la educación superior.
- Un reporte académico para sintetizar los resultados del análisis comparativo E.U. – México producido por los co-directores del proyecto.
- Una revisión del marco conceptual elaborado hasta esa fecha para dar cuenta de la manera en que las políticas pueden contribuir constructivamente al logro de los fines públicos de la educación superior.

A partir de septiembre 2002 el proyecto iniciará una nueva fase de tres años, incorporando a investigadores canadienses con el fin de extender y probar la aplicación del modelo conceptual en un tercer país. Se incrementarán de cuatro a doce los estados y provincias a examinar. La incorporación de Canadá representará una significativa variación en el rol del gobierno federal hacia la educación superior y brindará un importante contraste entre un sistema que es público en su totalidad con dos sistemas que mezclan el soporte público y privado. Asimismo posibilitará la comparación de las oportunidades de acceso a los pueblos indígenas a la educación superior.

Alliance for International Higher Education Policy Studies

Richard C. Richardson
New York University
richard.richardson@nyu.edu

Rollin Kent
Universidad Autónoma de Puebla
rkent@gemtel.com.mx

² Desde el inicio del proyecto diez estudiantes de posgrado han sido incorporados a la investigación.

El marco conceptual

Este reporte forma parte de una investigación de mayor envergadura realizada con el apoyo de la Fundación Ford con la finalidad de dar cuenta de la manera en que los cambios en las políticas públicas afectan el desempeño de la educación superior en dos entidades federativas en México y en los Estados Unidos. El equipo mexicano realizó estudios de caso de las políticas de educación superior y los cambios en los sistemas estatales a lo largo de los años noventa en los estados de Jalisco y Guanajuato. Asimismo produjo un análisis de las políticas del gobierno federal que contribuyeron significativamente a crear el contexto en que operan los sistemas estatales. Ofrecemos aquí el estudio de caso sobre las políticas de educación superior en el estado de Jalisco.

De entrada conviene adelantarnos a una pregunta que seguramente planteará el lector mexicano: ¿por qué investigar las políticas de educación superior en los estados en un país caracterizado en su historia reciente por una significativa centralización de las mismas? Hay una respuesta de orden metodológico y otra de orden sustantivo. Al enfrentar el dilema inicial de hacer investigación comparada sobre dos países con diferencias sistémicas tan notables como México y los Estados Unidos (donde la educación superior está organizada y financiada básicamente a nivel de los estados), los co-directores del proyecto subrayaron que, independientemente de la fuente gubernamental del soporte financiero y la regulación, la educación superior en todas las latitudes brinda sus servicios en las localidades y comunidades de cada estado o región: es aquí donde tiene sentido en consecuencia buscar evidencias del desempeño de las instituciones de educación superior. En segundo término, los investigadores mexicanos pronto encontraron que durante los años noventa del siglo pasado significativos esfuerzos fueron realizados por algunos gobiernos estatales en México para involucrarse con la educación superior, así como lo habían hecho con la educación básica a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992. Se hizo evidente que no se podía prejuzgar sobre el asunto de los roles federal y estatal en materia de políticas de educación superior, los cuales demostraron estar en vías de evolucionar. Por tanto investigar las políticas de educación superior a nivel de los estados y en su cambiante relación con la federación prometió ser de sustantivo interés para el proyecto comparado, tanto en los Estados Unidos como en México.

Los objetivos de la investigación

El proyecto AIHEPS se enfoca principalmente a dar cuenta a nivel sistémico del modo en que las políticas estatales influyen sobre el desempeño de la educación superior. Nuestra pregunta total se centra en cómo las políticas pueden contribuir a dar sustento continuo a reformas que mejoren intencionadamente el servicio que brinda la educación superior en términos de las prioridades públicas. Es decir ¿qué podemos aprender de la experiencia reciente de reformas para mejorar el cumplimiento de los fines públicos de la educación superior?

La reflexión sobre este asunto se vuelve compleja porque intervienen diversas influencias sobre el desempeño de las instituciones de educación superior y porque media un intervalo de tiempo a veces considerable entre la implementación de los cambios y la posibilidad de observar sus efectos. No obstante, reunimos suficientes evidencias sobre la intención de los tomadores de decisiones para formular prioridades e implementar acciones con vistas a reformar la educación superior en sus respectivos estados, Jalisco y Guanajuato. Tenemos asimismo motivos para

pensar que los tomadores de decisiones consultados en este proyecto han construido una conceptualización compleja de las dificultades para lograr los resultados buscados en materia de educación superior, conceptualización que pocas veces se hace explícita o se formaliza pero que juega un papel en las decisiones tomadas. No subestimamos este esfuerzo por parte de los tomadores de decisiones, y la presente investigación pretende contribuir a su reflexión con miras a incrementar la efectividad de las políticas públicas.

Los elementos del análisis

En el proyecto AIHEPS hemos postulado una serie de elementos analíticos ordenados en un modelo para dar cuenta de la relación entre políticas públicas y desempeño en la educación superior. Pretendemos que el modelo sea puesto a prueba en la discusión con tomadores de decisiones. La pretensión del modelo ha sido organizar las variables claves de políticas mediante las cuales se puede influir en el comportamiento de los sistemas de educación superior. Nuestra búsqueda se inició con la literatura especializada en materia de educación superior y posteriormente se extendió a la literatura sobre políticas públicas y economía política de las instituciones³. Los conceptos que hemos ido seleccionando de esta literatura han sido contrastados con las experiencias de los entrevistados en el gobierno federal y los gobiernos de Jalisco y Guanajuato. Ya que el modelo pretende ser aplicable en distintos contextos nacionales, hemos realizado una discusión continua con nuestros colegas estadounidenses. Cada esfuerzo para mejorar el modelo ha ido generando nuevos dilemas, al grado de que en su versión actual el modelo tiene poca semejanza con su versión inicial. Este proceso de discusión continuará a lo largo del proyecto, y la reflexión con tomadores de decisiones para la cual ha sido redactado este informe de síntesis es una parte importante de la misma. Esperamos que la revisión del documento que haremos posteriormente a la discusión nos guíe en la segunda fase trianual del proyecto a partir de septiembre de 2002 con la incorporación de nuestros colegas canadienses.

El Cuadro 1 refleja nuestra interpretación actual de la relación entre variables de políticas y el desempeño de la educación superior en cada estado. Por *entorno de políticas* estamos entendiendo la historia y la cultura política que en combinación con las realidades jurídicas e institucionales del gobierno y el sistema político estatal configuran un contexto significativo en que operan las instituciones de educación superior. Típicamente estos entornos conforman, en relación con la educación superior, algún equilibrio entre el polo de la regulación estatal y el de la autonomía profesional y académica. En dicho contexto, postulamos que los dirigentes políticos establecen y modifican las *reglas del juego* para la educación superior a través de dos variables típicas: cambios en el *diseño sistémico* (el universo de instituciones de distinto tipo), y la *política fiscal o financiera*. Evidentemente que en México la influencia del gobierno federal en cada entorno estatal es de suma importancia y entendemos que las políticas federales y estatales se combinan para influir sobre las reglas del juego. Por su parte, los directivos institucionales y líderes académicos se esfuerzan típicamente por promover a sus instituciones bajo las reglas de juego prevalecientes. Como ha explicado el premio Nobel de economía, Herbert Simon, los directivos de instituciones académicas ponen atención a las exigencias más generales de las políticas públicas sólo en la medida en que éstas coinciden con sus objetivos o cuando las reglas

³ En particular la obra de Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1996 [hay traducción al español en Fondo de Cultura Económica, México].

del juego exigen su consideración⁴. Es por tanto tarea de los gobernantes estatales y federales asegurar que las reglas del juego generen un equilibrio apropiado entre las prioridades de las políticas públicas y los objetivos de las instituciones académicas. Además es necesario considerar que cada vez más en la actualidad los sistemas de educación superior experimentan cambios importantes en la relativa fuerza de la regulación estatal en contraste con el mercado. En este juego de influencias y fuerzas, hemos ubicado una variable de *comportamientos institucionales* para reflejar las respuestas de los directivos institucionales a las exigencias de las políticas públicas, en términos de las prioridades que van fijando y su disposición a rendir cuentas (*accountability*) y de colaborar con los dirigentes políticos así como con otros directivos institucionales para el logro de las prioridades públicas. Pretendemos que el efecto de esta compleja interacción sea captada en tanto que impactos sociales.

⁴ Simon, Herbert, 1957, *Administrative Behavior*, New York: The Free Press.

El sustento conceptual de estas variables es como sigue:

- Los *entornos de políticas* reflejan una cultura política y tradiciones de interacción política que conjuntamente determinan si es legítimo que los dirigentes políticos electos se crean con la facultad y la obligación de influir sobre el desempeño de las instituciones de educación superior. Un entorno determinado también establece la autoridad relativa del ejecutivo y el legislativo así como el estatuto jurídico de las instituciones. Asimismo es evidente que un entorno de políticas se encuentra enclavado en un determinado contexto social, geográfico, económico y demográfico. Para la educación superior, el entorno refleja la particular combinación de control (regulación estatal) y auto-regulación (autonomía institucional) que caracteriza la forma de gobierno en un sistema determinado. Algunos aspectos del entorno son fijos en el corto plazo (la historia, la geografía, la demografía), mientras que otros aspectos son muy costosos de modificar (la constitución del estado). Por consiguiente, es poco frecuente que cambiar el entorno sea considerado como una estrategia viable para influir sobre el desempeño de la educación superior.
- Las *reglas del juego* representan los medios fundamentales utilizados por los gobiernos para influir sobre los procesos y los resultados de la educación superior. Las reglas del juego también reflejan combinaciones particulares de regulación estatal con niveles de autonomía institucional manejados por un estado para ejercer influencia sobre la educación superior. Hemos distinguido dos categorías de reglas:
 - *Diseño sistémico*: se refiere al universo de instituciones que ofrecen servicios educativos a nivel superior en un estado, incluyendo las misiones institucionales diversas; abarca también los organismos intermedios entre el gobierno y las instituciones, los sistemas de información que recolectan, organizan y reportan datos que son necesarios para valorar el desempeño institucional e influir sobre el mismo; el rol asignado al sector privado en el sistema estatal; y el uso de la tecnología en la educación superior.
 - *Política financiera y fiscal*: está constituida por los subsidios, los fondos de inversión en infraestructura, fondos de incentivos, becas y préstamos a estudiantes, y política impositiva.
- *Comportamientos sistémicos*: constituyen las respuestas del sector académico a las reglas del juego prevalecientes. En algunos casos, éstas brindan amplia libertad de acción a las instituciones de educación superior para la consecución de sus propios objetivos; en otras situaciones, las reglas del juego pueden presionar a las instituciones a poner mayor atención a las prioridades de las políticas públicas. Los efectos de las reglas del juego en el comportamiento de las instituciones se ven reflejadas en su definición de prioridades, sus estilos de liderazgo, y su apego a la rendición de cuentas y la colaboración intra-sistémica.
- El *desempeño* educativo expresa el conjunto agregado de resultados generados por las instituciones de educación superior en una entidad. Para fines

comparativos, usamos definiciones de *desempeño de la educación superior* generados por el Center for Public Policy in Higher Education de los Estados Unidos en su reporte sobre el impacto social de la educación superior en ese país, que en nuestra opinión refleja adecuadamente las finalidades y exigencias que la sociedad contemporánea le asigna a la educación superior: el nivel de preparación de sus estudiantes, la costeabilidad de los estudios, el grado de participación social, la tasa de terminación de los estudios, y los beneficios socio-económicos que la sociedad típicamente pide a las instituciones de educación superior⁵.

El supuesto central del modelo es que nos permite comparar la manera en que diferentes políticas para modificar las reglas del juego para la educación superior generan un efecto en el desempeño de los sistemas estatales. Así, el modelo es un *mapa* que permitiría trazar el desarrollo de políticas y sus efectos a lo largo de un período (una década en el caso de este proyecto).

⁵ National Center for Public Policy in Higher Education, 2000, *Measuring Up 2000: the State-by-State Report Card for Higher Education*, San José, CA.

REPORTE DEL CASO JALISCO

Introducción

En la historia reciente las percepciones de los mexicanos sobre las formas en que los representantes electos y funcionarios designados cambian los objetivos, acciones y resultados de las instituciones de educación superior se han transformado profundamente y continúan haciéndolo. Durante varias décadas después de los años 40, varias generaciones de mexicanos decidieron confiar en las universidades públicas, en vez de en las políticas gubernamentales, al representar aquellas instituciones la lucha por desarrollar una nueva clase de profesionistas urbanos que apreciaba no sólo las ventajas sociales y económicas de obtener un título universitario, sino también los valores de independencia intelectual y de autonomía política logrados con grandes dificultades en las universidades frente a una república autoritaria gobernada por un partido dominante. Sin embargo, los profundos cambios sociales e ideológicos de las décadas de los setentas y ochentas debilitan esta confianza, haciendo que sectores significativos de las clases media y alta transfirieran su fidelidad a un sector de reciente expansión: las universidades privadas. La última década del siglo XX ha sido testigo de un nuevo cambio de dirección de estas posiciones, con la vuelta de la política pública al centro del escenario en un intento de recuperar la confianza pública en su capacidad de guiar a la educación superior hacia los objetivos sociales y económicos de la sociedad.

Ante este entorno tan dinámico, nos preguntamos en esta investigación cuáles han sido los resultados de 10 años de renovada actividad gubernamental en el ámbito de la educación superior. Intentar entender la relación existente entre las políticas y el desempeño parece ser de especial importancia en esta etapa de la educación superior, ya que existe poca información sistemática sobre la forma en que las políticas públicas influyen sobre el comportamiento institucional. Este reporte examina la dinámica de las políticas en el estado de Jalisco durante la década de los noventa y plantea las siguientes preguntas: ¿Qué capacidad política ha surgido a nivel estatal? ¿Cómo las políticas estatales han interactuado con los programas federales? y ¿Qué resultados se pueden discernir en el sistema de educación superior de Jalisco?

Cabe mencionar que este documento fue elaborado después de concluir la investigación y reporte sobre las políticas federales y presupone ese análisis. Un documento análogo ha sido preparado para el estado de Guanajuato, lo que nos permitirá realizar un análisis comparativo de la mezcla de políticas federales y estatales que actualmente se desenvuelven en el cambiante entorno de la educación superior mexicana.

Una importante fuente de información para este documento fue la serie de entrevistas realizadas en el 2000 y 2001 con responsables de las políticas de educación superior de la Secretaría de Educación del estado de Jalisco y a funcionarios de instituciones públicas, así como a funcionarios federales. Nos consideramos muy afortunados por haber

encontrado personas que con generosidad nos dedicaron parte de su tiempo aún con sus múltiples ocupaciones y responsabilidades⁶. Además de las entrevistas se examinaron también documentos de políticas, censos, estadísticas, páginas web de los congresos y periódicos locales y nacionales.

Debemos también mencionar las limitaciones de los datos de desempeño utilizados. La información correspondiente a las actividades de la educación superior en México es relativamente abundante en el área de *insumos* utilizados. La evidencia documental sobre decisiones y datos estadísticos de personal, presupuesto y matrícula están disponibles, aunque la credibilidad de los datos de matrícula de las universidades públicas será examinada críticamente más adelante. Por el contrario, la información sobre el *desempeño* de las mismas ha sido escasamente producida por las instituciones o por el gobierno. No existe en México una fuente de información análoga a la “Boleta de Calificaciones de la Educación Superior”⁷ producida por el Centro Nacional para la Política Pública y Educación Superior de los Estados Unidos. Prevalece, además, una tradicional renuencia entre directivos institucionales a compartir información, aunada a que no hay obligación legal para hacerlo. Pudimos comprobar, por cierto, que esta resistencia se ha reducido significativamente a nivel gubernamental. Por estas razones, hemos tenido que utilizar una variedad de fuentes para obtener información sobre las cinco categorías de indicadores de desempeño utilizadas por *Measuring Up 2000* y adoptadas por esta investigación⁸:

- **Preparación:** ¿qué nivel de preparación están recibiendo los egresados de la educación media superior para continuar sus estudios en el nivel terciario?
- **Participación:** ¿Los ciudadanos de cada entidad federativa cuentan con suficientes oportunidades para la educación terciaria?
- **Costeabilidad:** ¿cuán accesible es la educación superior para los estudiantes y sus familias en términos económicos?
- **Terminación de los estudios:** ¿completan sus estudios superiores en plazos oportunos?
- **Beneficios sociales:** ¿cuáles beneficios reciben la entidad federativa de contar con una población altamente educada (en términos de logro educativo de la población, ingresos por cursar estudios superiores y beneficios cívicos)?

⁶ Queremos expresar nuestro agradecimiento al Dr. Ricardo Arechavala Vargas por su concienzuda y crítica lectura de un borrador de este documento.

⁷ Véase *Measuring Up 2000: the State-by-State Report Card on Higher Education* en la bibliografía: la primera publicación completa de indicadores de desempeño de la educación superior.

⁸ Véase ídem, pags. 18-22; esta investigación adoptó estos indicadores de desempeño elaborados para las entidades federativas en los Estados Unidos ya que representan valores ampliamente aceptados en la medición de los impactos sociales de la educación superior en cualquier contexto nacional; asimismo, siendo comparativa, esta investigación requiere indicadores comunes para ambos países.

Examinamos datos de los censos de 1990 y del 2000, encuestas de ingresos y gastos familiares de 1992 y 1998, resultados electorales producidos por el Instituto Federal Electoral y otras varias fuentes institucionales. Para los datos correspondientes a colegiaturas contactamos telefónicamente a funcionarios institucionales. Muchas veces, la información proporcionada no nos permitió utilizar los mismos indicadores que aparecen en la “boleta”, por lo tanto, hemos diseñado indicadores que dependen en gran parte del tipo y calidad de la información obtenida. Estos indicadores se encuentran abiertos a debate, lo cual percibimos como un tema de investigación a futuro.

Este reporte tiene la misma estructura utilizada en toda la investigación (en los Estados Unidos y México), y contiene tres secciones: una descripción del entorno en el que se desarrollan las políticas, una sección dedicada al cambio en las “reglas del juego”, y una sección dedicada a resultados.

EL ENTORNO DE POLÍTICAS

Los sistemas de educación superior operan en *entornos de políticas* muy diferentes, entendiéndolo por ello el conjunto de atributos como: el estatuto jurídico o constitucional de las instituciones, las influencias de los gobiernos federal y estatales sobre los sistemas, la cultura y la historia políticas, y los poderes del ejecutivo y el legislativo. Nos preguntamos: ¿Existen aspectos del entorno de políticas que estén relacionados con determinados patrones de desempeño institucional? ¿Se dan combinaciones en un determinado entorno de políticas que contribuyan a facilitar o limitar la capacidad de un sistema estatal de educación superior para adaptarse a las transformaciones socio-económicas de la actualidad? ¿En qué combinaciones se presentan los dos polos típicos de un sistema de educación superior, la regulación estatal y la autonomía institucional?

Tendencias históricas en la educación superior

Jalisco es uno de los estados más grandes de México, situado en la costa occidental, con una población de 6.3 millones de habitantes en el 2000 (mostrando un aumento de 5.3 millones comparado con 1990) habitando 124 municipios y abarcando un total de 80,000 kilómetros cuadrados. Jalisco cuenta con un grado relativamente alto de industrialización y urbanización. Su economía representa el 6% del PIB y es la tercer entidad económica más grande del país, después del Distrito Federal y el estado de Nuevo León. La capital, Guadalajara, es la tercer área metropolitana más grande del país donde se localiza una gran parte de la industria eléctrica y de cómputo de México (algunos se refieren al área metropolitana de Guadalajara como el Valle del Silicón de México) así como de una inversión significativa de la industria de ingeniería química y procesamiento de alimentos. Aún así, el 84% de la mano de obra se concentra en la pequeña y mediana industria, cuya mayoría no se dedica a los mercados de exportación o de alta tecnología (Solís 1999). Parte de la agricultura del estado es de calidad de exportación, siendo la base de la industria del tequila y recibiendo de este rubro ingresos significativos, aunque al mismo tiempo, una gran parte de la población rural sobrevive a través de la agricultura de subsistencia.

Durante el siglo XX, el entorno de la educación superior en Jalisco fue dominado por dos instituciones: La Universidad de Guadalajara (UdeG) – universidad pública establecida por el congreso en 1924 bajo el lema de la revolución mexicana: educación gratuita, pública y laica – y la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) fundada en 1935 por las elites eclesiásticas y económicas locales. Es interesante mencionar que, a diferencia de la mayoría de las universidades públicas del país, la UdeG no obtuvo su estatus de autonomía por parte de la legislatura hasta 1992, por lo que, durante el siglo XX, sus procesos de gobierno estuvieron muy relacionados con las políticas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Hoy en día, la UdeG es la segunda universidad pública del país contando con alrededor de 50,000 estudiantes de licenciatura y 120,000 estudiantes de preparatoria en planteles esparcidos en todo el estado. La Universidad Autónoma de Guadalajara logró su prestigio debido a su escuela de medicina acreditada en los Estados Unidos (la página de web de la universidad menciona que la universidad ha formado a 8,000 médicos que actualmente basan su práctica en los Estados Unidos) y su equipo de fútbol. También se le conocía como un bastión conservador, simbolizando la oposición a las ideas progresistas y el activismo político de la universidad pública. Aunque estas instituciones representan las contrastantes posiciones políticas e ideológicas que han dividido a las élites del estado de Jalisco durante décadas, son en realidad bastante similares en sus programas académicos y profesionales. Otra institución privada importante, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores del Oriente (ITESO), fundado en 1957, es parte de la red de universidades Jesuitas, que incluyen los varios planteles de la Universidad Iberoamericana, y también ha tenido un rol importante en la educación de las élites de Jalisco en las áreas de ingeniería y administración. Con los años, cada una desarrolló una identidad ideológica fuerte, donde la UdeG se autodefinía como la universidad pública y laica de la clase media y de las clases trabajadoras, y la UAG y el ITESO como las instituciones de las élites jaliscienses. Estas señas de identidad, por cierto, han ido modificándose en tiempos recientes en la medida en que se ha pluralizado el campo político y se han diluido las antiguas posiciones ideológicas a favor de un mayor pragmatismo.

A partir de la década de los setentas, este entorno pasa por una serie de cambios rápidos y profundos. El primero es la apresurada expansión de las universidades estatales en respuesta al creciente número de graduandos de educación media superior que resultaron de la transición demográfica de los años cuarentas y cincuentas⁹. La expansión de la matrícula en este sector fue apoyada también por el financiamiento federal no regulado de los años setenta, una política que rápidamente transformó las universidades estatales, que pasaron de ser pequeñas o medianas instituciones al servicio de las élites locales a enormes universidades subsidiadas por el gobierno federal. Conforme las culturas organizacionales y los sistemas de gobierno tradicionales de estas instituciones fueron impactados por la politización y el crecimiento sin planeación o control de calidad, transformándose en sistemas administrativos amorfos en conflicto sobre la misión y las formas de gobierno. La UdeG pasó también por este proceso: la matrícula de educación

⁹ Los crecientes índices de natalidad acompañados de la reducción en índices de mortandad gracias a las mejoras en los sistemas de salud, combinados con la primera ola de industrialización y urbanización, condujeron a una intensa expansión demográfica: el típico síndrome de países en desarrollo como la India, Nigeria, Filipinas y muchos otros en América Latina.

superior en Jalisco creció de 4,000 estudiantes en 1960 a 22,000 diez años después y a 75,000 para 1980, siendo la universidad pública la institución que absorbió la mayor parte del crecimiento (Kent 1992). El impacto de este proceso veloz de expansión no regulada en la UdeG fue significativo y dejó huellas duraderas, al igual que en muchas otras universidades estatales, limitando la calidad y la efectividad institucional.

Las transformaciones de los años setentas y su herencia en las universidades públicas constituyes el telón de fondo sobre el cual se definieron posteriormente las políticas federales en los años noventa. Las prioridades que se colocaron en la agenda nacional de políticas de educación superior fueron reconstituir las organizaciones académicas dislocadas por las profundas mutaciones de las décadas anteriores y remontar el déficit en calidad académica y pertinencia.

El segundo cambio importante de la época de los años setenta fue la decisión federal de expandir los Institutos Tecnológicos, estableciéndolos en ciudades medias en todo el país con el fin de ofrecer una alternativa de estudios técnicos para estudiantes de bajos recursos. La inversión federal en este sector fue sustancial y duradero. Hacia finales de los años ochenta, operaban tres institutos tecnológicos federales en Jalisco.

Finalmente, la década de los ochenta fue testigo de un nuevo fenómeno en la educación superior: el vigoroso crecimiento del sector privado, el cual ha continuado sin detenerse durante la década de los noventa. En 1990 existían cinco establecimientos privados en Jalisco, mientras que al final de la década se contaron 27¹⁰. Aunque la UdeG mantuvo su gran tamaño, su estatus como monopolio público fue erosionado como efecto de la diversificación institucional del sistema. En años recientes la UdeG ha intentado recuperar terreno a través de la creación de nuevos *campus* en todo el estado.

Una secuela de los procesos de transformación de la época fue el momento de conflicto interno que aquejó a la UdeG a finales de los años ochentas. En el mismo período en que otras universidades estatales ponían en tela de juicio las formas de gobierno y organización académica heredadas del período de la gran expansión¹¹, las fuerzas políticas que concurrían en la UdeG escenificaron un enfrentamiento que sacudió a la institución y que a la postre condujo a su reestructuración a partir de 1993 (Gradilla, 1997; Kent 1998; Arechavala 1999; Acosta Silva 2000). Un aspecto importante de la misma fue la definición estratégica de la Red Universitaria: la expansión de la UdeG a las principales regiones del estado de Jalisco.

Un eje de la cultura política en la educación superior jalisciense durante varias décadas fue la rivalidad tradicional entre la UdeG, con alianzas en el PRI y la izquierda, y la anti-PRI y conservadora UAG. La imagen de la UdeG como monopolio de la educación

¹⁰ Daniel Levy ha caracterizado la expansión del sector privado de la educación superior en América Latina como una “huída de las élites” de las universidades estatales (Levy 1986). También hace una distinción útil entre las “universidades de élites seculares” y las instituciones de “absorción de demanda”, o vendedoras de diplomas. Ambos tipos de instituciones han surgido en el sector privado de Jalisco.

¹¹ La Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad de Sonora, entre otras, experimentaron perturbaciones intensas a finales de los años ochenta, que desembocaron posteriormente en reformas organizacionales importantes.

superior pública fue por muchos años legítima ante los ojos de los funcionarios gubernamentales, quienes no veían como necesario o posible generar una política de educación superior por encima de la UdeG. Esta creencia fue modificándose en el contexto de los movimientos de izquierda de los años setenta, la crisis de la UdeG de fines de los ochenta, y el rápido crecimiento de las instituciones privadas, pero sobre todo, después de la elección de Alberto Cárdenas en 1994, como el primer gobernador panista de Jalisco.

No obstante estos cambios que sin duda reordenaron el tablero político de la educación superior en Jalisco, la UdeG sigue siendo un centro de poder muy importante. Su rector general en ocasiones recurre a la movilización estudiantil para demandar mayores subsidios del gobierno, y los funcionarios universitarios comúnmente participan activamente en la política local, especialmente en lo referente a la educación superior. Los líderes de la UdeG opinan que su institución, por seguir una estrategia integral para el estado, elimina la necesidad de que el gobierno estatal se involucre en la misma. Durante las entrevistas, un ex-rector y el rector electo insistieron que la UdeG no es sólo una universidad, sino un sistema estatal de educación superior y, como tal, debería ser la responsable de tomar las decisiones pertinentes para el desarrollo de la educación superior en Jalisco. En su opinión, el gobierno estatal es una entidad secundaria que debería consultar con la UdeG en materia de políticas de educación superior.

Así, la rectoría es considerada un puesto político, su ocupante debe construir un complejo equilibrio político entre los diferentes actores de una enorme universidad y debe interactuar con partidos políticos – especialmente el PRI y PRD – quienes perciben a su alma mater¹² como campo de reclutamiento y foro político legítimo. El tamaño de la UdeG la convierte en una entidad política difícil de ignorar: en el 2000, la UdeG recibió 2,300 millones de pesos en subsidios federales y estatales, siendo esta cantidad equivalente al 74% del presupuesto para la capital del estado, una ciudad de 6.3 millones de habitantes (Cárdenas Jiménez, 1995).

La nueva relación entre el gobierno estatal y la educación superior en los años noventa

Paradójicamente, frente a este universo de instituciones – compuestas de una universidad pública autónoma de grandes proporciones, varios institutos tecnológicos federales y un creciente número de establecimientos privados que operan en un mercado no regulado – el gobernador de Jalisco tiene muy poca influencia.

Con relación a los institutos tecnológicos federales el gobierno del estado carece de autoridad, ya que son controlados directamente por el Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas de la S.E.P. federal. En cuanto a las instituciones privadas, el interés de éstas en las políticas del gobierno estatal se reduce fundamentalmente al trámite del Reconocimiento de Valor Oficial de los Estudios (RVOE) para autorizar la operación de sus programas. Una vez obtenido dicho reconocimiento, les incumbe poco

¹² A diferencia del PRI y PRD, los miembros del PAN tienden a ser egresados de otras instituciones, generalmente del sector privado, aunque no siempre: el ex-gobernador Alberto Cárdenas es egresado del Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán.

lo que pueda hacer el gobierno estatal en materia de políticas de educación superior, mientras éste carezca de fondos para el sector privado (por ejemplo para becas) o bien se abstenga de ejercer su facultad de realizar supervisiones (posteriores a la RVOE) en la instituciones privadas. Tradicionalmente, este ha sido el caso, resultando en una falta de influencia gubernamental en esta área.¹³ Sin embargo, conviene señalar que la Coordinación de Educación Media Superior, Superior y Tecnológica de la S.E.P. del estado reporta en entrevista que en efecto las inspecciones se efectúan ahora con mayor frecuencia.

En la década de los noventa se modificó este escenario. La elección de un gobierno del PAN para el período 1994-2000 cambió el juego político, abriendo nuevas posibilidades de que habían sido bloqueadas o ignoradas durante los gobiernos del PRI. La estrategia general del gobernador Cárdenas (Cárdenas Jiménez, 1995b) se enfocó a fortalecer el rol de Jalisco en el comercio internacional e impulsar el sector de alta tecnología, así como reducir la pobreza y reforzar la participación democrática.

Su administración realizó un intento de integración y coordinación de varios sectores y niveles de educación pública, así como la promoción de cambios a las leyes estatales de educación elevando el número obligatorio de años de estudio a 12 incluyendo la preparatoria. El gasto público para la educación en Jalisco aumentó de 2,500 millones de pesos en 1995 a 11,400 millones en el 2000 (pesos corrientes sin ajuste inflacionario), llegando al 50% del presupuesto estatal. Durante este periodo, el promedio de escolaridad de la población del estado creció de 6.8 a 7.3 años (Spinoza L. 2000).

La decisión federal de descentralizar la educación básica en 1992, que obligó a los gobiernos estatales a administrar activamente este sector, coincidió con la elección del Gobernador Cárdenas, permitiendo de esta manera una plataforma clara para el desarrollo y expansión del alcance de su secretario de educación, Miguel Limón.¹⁴ Durante los noventa el gobierno de Jalisco desarrolló su propia política educativa, y conforme echó raíz el complejo proceso de integración de la educación básica a la administración pública, era sólo cuestión de tiempo para que la educación superior llamara también la atención de los gobernantes (Bazdresh 2001). La necesidad de ser más activos en políticas de educación superior fue un resultado natural del nuevo rol del estado en la administración de la educación básica (Mancera y Vega 2000). Como veremos, el surgimiento de la educación superior como una legítima área de política estatal también coincidió con la decisión federal, en 1996, de trabajar de manera más cercana con los estados en el desarrollo de los institutos tecnológicos descentralizados y las universidades tecnológicas, así como las comisiones estatales de planeación para la educación superior.

¹³ Esta incapacidad de regular la educación superior representa un claro ejemplo de la idea de Merilee Grindle sobre las “sociedades fuertes con estados débiles” donde el estado “intenta conquistar el derecho y capacidad de hacer e implementar decisiones legítimas para regular las interacciones económicas y sociales” (Migdal 1998; Grindle 1996)

¹⁴ Es importante señalar que el Lic. Limón continúa en su puesto después de las elecciones a gobernador del 2000, la cual fue ganada nuevamente por el PRI. Esta es la primera vez que un secretario de educación de un gobierno no PRIista repite en su puesto, haciendo suponer que habrá continuidad en las políticas de educación superior de Jalisco.

Un factor del cambiante equilibrio político que influye sobre la educación superior fue el efecto de un mayor pluralismo en la legislatura estatal, donde la mayoría panista¹⁵ impulsó los planes del gobernador, y el comité de educación de la legislatura (a cargo de dos miembros del PRD que incluían al ex rector de la UdeG) incrementó su actividad y visibilidad en la discusión de política educativa. Por primera vez en la historia del congreso de Jalisco, el subsidio de la UdeG se convirtió en tema de debate público y, en ocasiones, de conflicto.

Poco después de su elección, el Gobernador Cárdenas hizo pública una evaluación de la situación social y económica de Jalisco, en la cual menciona dos cuestiones relacionadas con la educación superior: la ausencia de programas de educación superior y educación técnica para la población de bajos recursos en las ciudades pequeñas del estado, y los pocos esfuerzos de innovación, resultado de la falta de vinculación entre la educación superior y la iniciativa privada. El que este documento dedique una sección especial a la educación superior revela la intención de tener ingerencia más directa en este sector. La sección sobre educación superior evalúa críticamente los efectos del rol casi inexistente del gobierno en la política educativa y la naturaleza fragmentada de la educación superior en el estado:

Aún siendo uno de los estados mexicanos de mayor desarrollo, Jalisco tiene uno de los sistemas de educación superior más fragmentados, siendo casi inexistentes la colaboración, la integración, y la coordinación entre las instituciones. Además, la creciente demanda de educación media superior y superior no se satisface. La paradoja es que esto ocurre en el contexto en el cual el gobierno estatal subsidia a más del 50% de la educación pública del estado, incluyendo la mayoría de las escuelas normales y el 48% del subsidio de la Universidad de Guadalajara, utilizando casi una tercera parte del presupuesto estatal en esta área. La influencia del gobierno estatal sobre el desarrollo de la educación superior ha sido severamente limitada por el hecho de que el gobierno federal dicta la política para la educación superior pública... La Universidad de Guadalajara opera con un alto grado de independencia; los Institutos Tecnológicos siguen las políticas federales; y aunque el sector privado ha aumentado significativamente el número de instituciones y la matrícula en la última década, el gobierno estatal no ha podido garantizar calidad, coherencia y relevancia en esta área... Esta administración enlistará la cooperación de las instituciones de educación superior para reducir las inequidades y crear un sistema estatal guiado por los objetivos de calidad y relevancia (Cárdenas Jiménez 1995a).

El documento critica la baja eficiencia terminal en educación superior, la rigidez del formato de los programas académicos que impiden al estudiante la transferencia o reconocimiento de créditos otorgados por diferentes instituciones y la oferta académica

¹⁵ De acuerdo a la página de web de la legislatura de Jalisco, en el 2000 el PAN tenía 22 diputados en el congreso, el PRI 15 y otros partidos 4 (Jalisco); pero el periodico nacional La Jornada argumenta que el PAN sólo contaba con 19 diputados de un total de 30 en 2001 (Frías Frías 2001)

limitada fuera de la capital del estado. Los objetivos principales para la educación superior entre 1994 y 2000 fueron los siguientes (Ibíd.):

1. Crear un consejo estatal para la educación superior que desarrolle una política estatal integrada y promueva mayor diversidad en los formatos institucionales.
2. Incrementar la cobertura regional, reducir la inequidad y mejorar la razón de estudiantes de educación media superior a educación superior.
3. Incrementar la eficiencia, disminuir la deserción y mejorar la eficiencia terminal.
4. Mejorar la calidad y competitividad de los programas de educación superior a través de evaluaciones.
5. Promover la mejoría del profesorado.
6. Apoyar programas de investigación y posgrado basándose en criterios de excelencia y relevancia al desarrollo regional.
7. Promover las relaciones entre la educación superior, la iniciativa privada y las comunidades locales.

Algunos de estos objetivos fueron logrados mientras que otros no. Algunos fueron parcialmente logrados, aunque bajo diferente presentación. Un resultado de las políticas estatales en Jalisco es el incremento en la capacidad gubernamental para influir sobre las reglas del juego en la educación superior. Es decir, las políticas de educación superior se colocaron en la agenda del gobierno estatal formalmente. Este es un proceso en evolución y es negociado políticamente en todo momento¹⁶. Pero no hay duda de que los diseñadores de las políticas de educación superior durante la administración del Gobernador Cárdenas conocían desde un principio la necesidad de institucionalizar las nuevas formas de influencia gubernamental en el sistema de educación superior.

CAMBIOS EN LAS REGLAS DEL JUEGO

Según nuestro modelo conceptual, los gobiernos tienen en principio a su disposición varias claves fundamentales para modificar el comportamiento de las instituciones de educación superior. Denominamos estas claves las *reglas del juego* en el campo de políticas de educación superior. Encontramos que al intervenir en alguna de las siguientes *reglas* fundamentales los tomadores de decisiones en un gobierno pueden lograr cambios en la educación superior: el *diseño del sistema*, la *rendición de cuentas y la información*, la *política financiera*.

Diseño sistémico

En esta sección describimos las decisiones para modificar el universo de servicios de educación superior brindados a los ciudadanos del estado de Jalisco y para integrar estos servicios con otros actores en los entornos políticos, económicos y sociales. Para lograr

¹⁶ Siguiendo a John Kingdon (1995) el hecho de fijar la agenda de políticas no necesariamente garantiza que las instancias autorizadas tomen las decisiones correspondientes ni que se lleguen a implementar las propuestas. De cualquier manera, postular las alternativas para las políticas constituye el “supremo instrumento del poder” (pag. 2)

esto, mostraremos los cambios en el número y tipo de instituciones de educación superior, la misión asignada a cada uno, las características y poderes de las agencias que fungen como interfase entre el gobierno y las instituciones, la capacidad numérica y la diversidad de sus programas académicos y el rol asignado al sector privado. Exploraremos cómo estos cambios puedan haber afectado el desempeño educativo del sistema jalisciense de educación superior.

La matrícula de pregrado y los establecimientos han evolucionado de acuerdo a la tabla 1.

Tabla 1. La licenciatura en Jalisco: Establecimientos y matrícula, 1990-1999

	Establecimientos		Matrícula	
	1990	2000	1990	1999
Pequeños establecimientos privados ⁽²⁾	0	20	0	11,783
Universidades privadas consolidadas ⁽²⁾	2	2	16,858	13,297
Universidades privadas en red ⁽²⁾	4	7	3,341	10,034
<i>Subtotal, privadas</i>	6	29	20,199	35,114
UdeG (Guadalajara + 9 campus regionales en 1999)	1	1	76,208 ⁽¹⁾	47,798
Institutos Tecnológicos Federales	3	3	1,088	3,095
Institutos Tecnológicos Estatales	0	5	0	385 ⁽³⁾
Universidades Tecnológicas	0	1	0	516
Otras Instituciones públicas ⁽⁴⁾	4	5	796	926
<i>Subtotal, Publicas</i>	8	14 [23] ⁽⁵⁾	78,092	52,720
TOTAL	14	43 [52] ⁽⁵⁾	98,291	87,834

Fuentes: ANUIES, 1990 & 1999; Chavoya, 1997.

Notas:

- (1) Estudiantes de pregrado, excluyendo preparatorias; la cifra para 1990 está inflada, debido a la deficiencia de los sistemas de información y al incentivo a exagerar la matrícula creado por la relación entre los subsidios federales y los reportes de matrícula entregados por las universidades a la federación durante los ochentas. La cantidad en 1999 es seguramente más cercana a la realidad.
- (2) Esta tipificación no oficial de establecimientos privados los divide en pequeños instituciones que ofrecen dos o menos programas de posgrado, universidades establecidas con una amplia variedad de programas de pregrado y posgrado e instituciones que forman parte de una red (como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey).
- (3) Los institutos tecnológicos tienen contemplado matricular alrededor de 1,500 estudiantes cada uno al operar a máxima capacidad, lo que se espera lograr en algunos años.
- (4) Colegio de la Fuerza Aérea; CIESAS (Investigación antropológica patrocinado por el gobierno federal); Colegio de Jalisco (Investigación en ciencias sociales patrocinado por el Colegio de México y el gobierno estatal); CINESTAV (investigación en electrónica y cómputo patrocinado por el gobierno federal); CIATEJ (Centro de Investigación y Aplicación de Tecnología para industrias de la agricultura de Jalisco). Con excepción del Colegio de la Fuerza Aérea, todos los centros cuentan con programas de maestría y doctorado.
- (5) Contando cada plantel regional de la UdeG como establecimientos separados.

Existe un problema técnico para determinar la matrícula real en la UdeG. La matrícula para 1990 está inflada, aunque al parecer, los datos producidos por la universidad cobraron mayor credibilidad conforme avanzaba la década de los noventa (seguramente como resultado de la política federal de disociar los subsidios de la matrícula), y se puede asumir que los datos de 1999 son más realistas y sólo un poco superiores a los de 1990. Es decir, si asumimos como razonable ajustar la matrícula reportada en 1990 en 30,000 estudiantes, podemos concluir que la matrícula de pregrado de la UdeG creció en un porcentaje pequeño durante la década.

Asumiendo lo anterior, el sector público en Jalisco creció alrededor del 10% y casi todo este crecimiento se llevó a cabo fuera del sector universitario. Los institutos tecnológicos federales incrementaron su matrícula y el gobierno creó cinco nuevos institutos tecnológicos estatales y la primera de varias universidades tecnológicas. Todas estas instituciones nuevas se establecieron en regiones alejadas de Guadalajara y al ser de reciente creación, tenderán a crecer en el futuro.

El crecimiento en el sector privado es claramente más dinámico. La matrícula creció en un 74%, logrando 40% del total de la matrícula para 1999. Es significativo que el nuevo subsector de pequeños establecimientos con uno o dos programas de pregrado (y caracterizados por su infraestructura limitada y académicos de tiempo parcial con poco reconocimiento) surja y rápidamente crezca a casi 12,000 estudiantes en 1999. Las universidades privadas de mayor tamaño crecieron en un 15% para abarcar alrededor de 25,000 estudiantes durante el mismo periodo, perdiendo parte de su mercado a los nuevos establecimientos pequeños.

Este desarrollo ha debilitado el dominio de la UdeG en el sector público. El sector público es ahora más diverso que hace diez años y en esto el gobierno ha tenido éxito. Como es muy probable que continúe el apoyo por la educación técnica y que las políticas federales con seguridad continuarán limitando la matrícula en universidades grandes, el futuro parece traer mayor diversificación en la educación superior pública.

Un punto importante para las políticas de educación superior durante la administración del Lic. Limón fue la necesidad de diversificar hacia las profesiones técnicas y las ofertas postsecundarias de cortos ciclos fuera del área metropolitana de Guadalajara donde la gran mayoría de las ofertas de educación superior se encuentran localizadas. Se creó la oficina del Coordinador de Educación Media Superior y Superior, el cual fue instrumental para el desarrollo de una red de preparatorias estatales técnicas e institutos tecnológicos a nivel superior.

Fue importante la decisión de 1998 de establecer cinco institutos tecnológicos estatales y dos universidades tecnológicas (sólo una de éstas había sido creada en el 2000). Estas instituciones fueron establecidas por los gobiernos federal y estatal en conjunto a petición del gobierno estatal: son creados con un subsidio federal inicial para construcción, laboratorios, equipo e infraestructura y los costos de operación son subsidiados por el gobierno estatal. Existe una comisión encargada de su dirección, la cual es nombrada por

el gobernador del estado. Este es un caso en donde las políticas federales y estatales se alinean en la misma dirección, donde la política estatal utiliza una herramienta brindada por la federación para cambiar la alta concentración en la distribución geográfica de la educación superior para lograr una forma más equitativa en las ciudades más pequeñas.

La política expansionista de la UdeG

Pero las políticas estatales y federales no son las únicas fuerzas impulsoras de la diversificación. Desde 1993, la UdeG ha creado nueve planteles a través del estado de Jalisco – dos en ciudades donde ya existían institutos tecnológicos (ANUIES 2000) – y un mayor número de preparatorias.

La regionalización de la educación superior es un tema politizado en Jalisco. En una entrevista, el Coordinador de Educación Media Superior y Superior expresó su preocupación sobre la continua expansión de la UdeG en las diferentes comunidades del estado. En su opinión, la decisión universitaria de crear nuevos planteles no parece haberse sustentado en una estrategia de innovación sino de acuerdo a motivaciones políticas.¹⁷ Esto ha tenido como resultado la aparición de “ciudades que necesitan instituciones de educación superior e instituciones de educación superior que necesitan ciudades” (sic). Por otro lado, reconoció que, como Jalisco necesita crear más instituciones de educación superior, se había propuesto a la UdeG se le otorgara completa autonomía, tanto financiera como académica, a cada uno de los nuevos planteles regionales para que éstos operaran con estructuras y consejos independientes. La universidad no había respondido a esta propuesta al momento de realizar este escrito.

El rector electo en 2001 comentaba en su entrevista que, como la universidad había tomado la decisión de crear una red de planteles en todo el estado en 1993, el gobierno no tenía por qué crear un sistema “paralelo” de institutos tecnológicos sin tomar en consideración la estrategia de regionalización previamente concebida por la UdeG. Descartó la política gubernamental como un intento de seguir la estrategia del Banco Mundial de limitar la educación universitaria a favor de la educación técnica. Este punto de vista fue corroborado en una entrevista con un ex rector quien expresó que la política gubernamental de crear institutos tecnológicos no tiene como fin el diversificar la educación superior, sino el bloquear las políticas de expansión de la UdeG.¹⁸

Existe también desacuerdo en la política universitaria de expansión de su sistema de preparatorias, cuya matrícula ha crecido más que las escuelas de licenciatura de la UdeG. Los funcionarios estatales opinan que la universidad no debería administrar estas escuelas

¹⁷ Al examinar las licenciaturas de la UdeG encontramos que los nueve planteles nuevos ofrecen 8 programas de derecho, 7 de contaduría y 6 de administración, todos existentes con anterioridad en Guadalajara y pertenecientes a las profesiones tradicionales (ANUIES, 2000b).

¹⁸ Douglas North observa a este respecto que “[en muchos países subdesarrollados] las oportunidades para los emprendedores políticos y económicos son mixtos, pero favorecen las actividades redistributivas en vez de productivas, que crean monopolios en vez de condiciones competitivas y restringen las oportunidades en vez de promoverlas... Las organizaciones que se desarrollan en este marco institucional serán más eficientes – pero su eficiencia será para crear una sociedad menos productiva que la estructura institucional básica y menos conducente a la actividad económica.” (North 1996)

y mucho menos expandirlas y que debería estar bajo control del gobierno estatal. El gobierno federal está de acuerdo con esta opinión: en enero de 1998 el secretario de Educación Pública federal hizo público un acuerdo del año anterior a todos los secretarios de educación estatales para autorizar subsidios sólo a aquellas instituciones de educación media superior que no sean parte de una universidad estatal, deteniendo de esta forma el crecimiento de la matrícula en este rubro y apoyando las iniciativas estatales en este sector (SEIC, 1998). La UdeG continuó con su política de expandir las preparatorias, pero es posible que haya tenido que pagar un costo: en 1999 el gobierno estatal se negó a incrementar el subsidio para tal finalidad. En enero del 2000, cuando el rector amenazó con llevar a los estudiantes a las calles para crear presión, los funcionarios de gobierno reiteraron la necesidad de separar las preparatorias. El rector se rehusó (Velasco García 2001), y entraron en escena los legisladores para negociar que la UdeG recibiera una parte de los fondos solicitados a lo largo de un periodo de cinco años y el gobierno desistiera temporalmente en su exigencia de separar las preparatorias.

El crecimiento del posgrado

La diversificación también ocurre verticalmente cuando las instituciones desarrollan estudios de posgrado o programas postsecundarios de ciclos cortos¹⁹. Como se muestra en la Tabla 2, la matrícula de posgrado en Jalisco creció en un 130% en la década. Este considerable grado de crecimiento puede explicarse principalmente por la poca presencia de estudios de posgrado en el pasado. La expansión del posgrado es un fenómeno nacional en la educación superior mexicana, no limitado al estado de Jalisco. Es una respuesta a la política federal²⁰ y al cambiante mercado de trabajo profesional, que impulsa a los profesionistas en servicio a actualizar sus conocimientos a través de programas de especialización y maestrías (García, Kent, et al. 2002). La primera respuesta es más visible en las instituciones públicas – universidades e institutos de investigación²¹ – que reciben subsidio federal para el mejoramiento del profesorado, mejorar los estudios de posgrado y crear programas doctorales. La segunda respuesta es un fenómeno de mercado y en gran parte, aunque no exclusivamente, se hace evidente en el sector privado. Donde la mayoría de los nuevos programas doctorales y de investigación se basan en instituciones públicas, la mayoría de los programas de maestría y especialización para actualización de profesionistas han surgido en establecimientos privados. La idea de tipos y mercados diferentes para los estudios de posgrado requiere matizarse, ya que claramente muchas de las ofertas de posgrado del sector público están también direccionadas a la actualización de profesionistas (maestros y profesores), siendo también cierto que algunas universidades privadas realizan investigación y trabajos doctorales. Esta expansión del mercado de posgrado aparece en la tabla 2. La matrícula en instituciones privadas tuvo un crecimiento del 216% durante los noventa y en las

¹⁹ En el caso de la UdeG, la diferenciación vertical también se da hacia abajo: la universidad ha dedicado tanta o más energía para expandir su red de preparatorias como para ampliar el posgrado.

²⁰ Cf. la sección de Wietse de Vries sobre política federal, especialmente los programas para mejorar al profesorado y los subsidios para programas de posgrado del CONACYT.

²¹ Como el CINVESTAV, Colegio de Jalisco, el CIESAS y la creciente red de centros SEP-CONACYT dedicados a la investigación y el posgrado.

públicas un crecimiento del 100%. La vasta mayoría de las ofertas de posgrado se ubican en el área metropolitana de Guadalajara.

Tabla 2. Estudios de Posgrado en Jalisco, 1990 - 1999

	Establecimientos		Matrícula	
	1990	1999	1990	1999
Establecimientos privados pequeños	0	7	0	505
Universidades privadas consolidadas	4	4	871	2,250
<i>Subtotal, Privadas</i>	<i>4</i>	<i>11</i>	<i>871</i>	<i>2,755</i>
UdeG	1	5 ⁽²⁾	2,633 ⁽¹⁾	3,944 ⁽³⁾
Cursos para profesores ⁽⁴⁾	0	11	0	1,321
<i>Subtotal Públicas</i>	<i>1</i>	<i>16</i>	<i>2,633</i>	<i>5,265</i>
Total	5	27	3,504	8,020

Fuentes: (ANUIES, 1990; ANUIES 2000a)

- (1) La matrícula de posgrado incluye cursos de especialización médica, una parte natural del entrenamiento médico, por lo que no se considera como un nivel de estudios independiente como en otras disciplinas. En 1990 sólo el 28% de la matrícula del posgrado se encontraba en disciplinas no relacionadas con la medicina.
- (2) Para 1999, la UdeG contaba con programas de posgrado en el área metropolitana de Guadalajara y en otros 4 planteles, aunque la mayor parte de la matrícula se localizaba en la capital.
- (3) De los cuales 56% pertenecían a disciplinas no relacionadas con la medicina.
- (4) Cursos de actualización para maestros de primaria y secundaria han proliferado bajo la política federal para la mejora de la calidad en educación básica. Estos programas se crean dentro de establecimientos ya existentes como escuelas normales y planteles locales de la Universidad Pedagógica Nacional.

Un aspecto cualitativo de este desarrollo debe mencionarse. Visto desde el exterior, la expansión de los estudios de posgrado es el resultado de fuerzas del mercado y de política, pero desde la perspectiva institucional, expresa una nueva dirección en la educación superior mexicana. Las instituciones parecen reconocer ahora que una llamada “universidad” debe ser más fuerte en estudios de posgrado e investigación, implícitamente dudando de la noción tradicional de la universidad “profesional”, predominantemente de licenciatura que ha caracterizado la identidad de la educación superior mexicana durante décadas. Esta dirección puede ser inferida de los datos de la matrícula de posgrado de la UdeG. En 1990 casi tres cuartas partes de los estudiantes de posgrado se encontraban matriculados en especialidades médicas, un paso obligatorio para los estudiantes de

medicina y por lo tanto no considerados como un programa de maestría o doctorado en el sentido estricto; nueve años más tarde, más de la mitad de la matrícula de posgrado se encontraba en disciplinas diferentes a la medicina. Aún así, comparado con la matrícula total de la universidad, los estudios de posgrado representaban menos del 10% del total en 1999. Esta suposición sobre los efectos del posgrado se expresa con cautela y requeriría un examen empírico más minucioso para comprobarse, pues un estudio reciente sobre el posgrado en México indica que, exceptuando los posgrados en áreas de ciencias naturales y exactas, el impulso hacia el posgrado no va acompañado necesariamente del fortalecimiento de la planta académica y de la investigación (García, Kent, et al. 2002)

¿Cómo regular el sector privado?

De acuerdo con la Ley Federal para la Coordinación de la Educación Superior adoptada en 1978, cuyo contenido es muy general y no ha sido actualizado desde su promulgación, la educación superior privada se regula en México a través de la autorización de programas específicos, en vez de utilizar la acreditación a nivel institucional²². Los funcionarios del gobierno estatal y federal tienen autoridad para inspeccionar y si es necesario, clausurar instituciones. Este relajado marco legal permitió el rápido crecimiento de la educación superior privada en México de los últimos 20 años, habiendo cambiado poco los procedimientos oficiales durante dicho periodo. La única excepción detectada fue un acuerdo del Secretario de Educación en 1997 con los funcionarios de educación estatales para coordinar las solicitudes de RVOE entre los dos niveles de gobierno, dejando la decisión final de la autorización en manos de los secretarios de educación de los estados. Esta decisión buscó evitar que los establecimientos privados se aprovecharan de la falta de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, ya que había casos en los que la autorización había sido negada a nivel estatal pero aceptada a nivel federal (SEP 2000a). De ahora en adelante, en principio, las autorizaciones para nuevos establecimientos privados deberán seguir los reglamentos fijados por las comisiones estatales de planeación.

La decisión de coordinar las autorizaciones para establecimientos privados fue aceptada favorablemente por la administración del Lic. Limón, ya que el plan de educación superior de 1995 afirmaba que no contaba con la capacidad para regular el crecimiento del sector privado debido a que algunas instituciones se encontraban bajo jurisdicción federal. En entrevista con el Coordinador de Educación Superior de Jalisco verificamos que su mayor preocupación es la calidad de los cada vez más numerosos establecimientos pequeños. Menciona que su oficina realiza inspecciones a las instituciones solicitantes de autorización y ha tenido en ocasiones que clausurar aquellos establecimientos que no cumplen con los lineamientos oficiales.

²² La Ley Federal para la Coordinación de la Educación Superior establece tres canales para autorizar programas: a través del Secretario de Educación Pública, del gobierno estatal y de la universidad estatal. Hasta ahora, no existe ninguna legislación que establezca la acreditación, aunque la FIMPES ha venido realizando actividades de acreditación en el sector privado desde mediados de los noventa y la creación de la COPAES indican una intensificación de los esfuerzos en este sentido.

Los funcionarios educativos de Jalisco también vieron con buenos ojos la insistencia de la SESIC de que las Comisiones Estatales de Planeación de la Educación Superior (COEPES) tomaran cartas en las decisiones referentes al sector privado. Veremos no obstante que, por motivos ajenos al sector privado, la COEPES del estado de Jalisco ha tenido problemas para ponerse en marcha.

Intentos por crear un Consejo Estatal de Educación Superior

En el plan estatal de educación superior, el Gobernador Cárdenas expresó su intención de crear un consejo estatal para la educación superior, el cual trabajaría en mejorar la articulación y coordinación de la educación superior, así como en analizar y mejorar la funcionalidad del diseño del sistema existente, planear la futura expansión, de una forma coordinada, de todos los sectores de la educación superior, mejorar la articulación y transferencia entre los diferentes niveles de educación, negociar con funcionarios federales para transferir la autoridad de reconocer nuevos programas en el sector privado, promover la educación a distancia por vía electrónica y expandir la base de subsidio de la educación superior negociando con la legislatura para aplicar una porción de los impuestos sobre las percepciones a este rubro (Cárdenas Jiménez, 1995).

La intención de crear un consejo estatal embonó con la iniciativa del gobierno federal de promover la creación (o reactivación, en su caso) de las COEPES. Estas son precedidas por el secretario de educación del estado y se componen de representantes de las principales instituciones de educación superior del estado. Su misión es la expansión de la matrícula y aprobar nuevos programas en coordinación con el Subsecretario de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública (SESIC, 1998). El objetivo de diversificar la educación superior, evitando mayores inscripciones en programas saturados y promocionando el crecimiento de programas reconocidos como relevantes para las necesidades de desarrollo del estado, es un aspecto importante de su misión. Apoyados por funcionarios federales, las COEPES aprobaron nuevos criterios para la transferencia de estudiantes entre los institutos tecnológicos y escuelas técnicas, aunque la mayoría de las universidades no participaron en este acuerdo.

Así, las COEPES convocan a una planeación colaborativa. En algunos estados, este método de colaboración ha sido exitoso, pero en Jalisco, la creación de la COEPES fue una experiencia difícil y tardada. A pesar de la intención del gobernador de crear en 1995 el consejo estatal, la COEPES no fue formalmente creada hasta enero del 2000 a través de una orden ejecutiva (Jalisco 2000). Cuando la comisión fue finalmente instalada, no pudo avanzar en sus funciones, de acuerdo a una entrevista, debido a que el representante de la UdeG objetó que la autonomía exentaba a la universidad de cualquier restricción derivada de la planeación estatal. El comité de planeación inició sus operaciones en octubre de ese año, aparentemente gracias a la mediación de la asociación de rectores (ANUIES – COEPES, 2000). La colaboración estatal, en el caso de la COEPES de Jalisco, se encuentra en su infancia en gran parte debido a la oposición de la universidad estatal. Aún así, Arturo Payán, Coordinador Estatal de la Educación Superior, tiene planes específicos para la COEPES, incluyendo la colaboración con autoridades municipales para planear la expansión: “Todo presidente municipal en Jalisco quiere una

institución de educación superior en su ciudad, así que tenemos que planear muy cuidadosamente para evitar la expansión irracional y evitar las decisiones basadas en la política como las realizadas en el pasado.”

La Coordinación de Educación Media Superior y Superior del estado ha tenido éxito en promover otra forma de colaboración. Después de la decisión de llevar la educación media superior y superior a todos los rincones del estado, se estableció un consejo de educación a distancia. En este proyecto, el gobierno estatal ha podido reclutar a dos universidades privadas, la UAG y el campus local del ITESM, que tienen experiencia en educación a distancia. Este consejo no estaba formalmente activo al momento de redactar este documento, pero la decisión de iniciar operaciones había sido tomada y no se preveían obstáculos como los encontrados en la formación de la COEPES. El Coordinador reporta que la educación a distancia promovida por la colaboración entre el estado y las instituciones de educación privadas para escuelas de educación media superior será lo más importante en su agenda de trabajo.

El Consejo para la Ciencia y Tecnología de Jalisco

Otro organismo de interfase creado en el 2000 fue el Consejo Estatal para la Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL) basado en la nueva ley aprobada por la legislatura para promover la ciencia y tecnología en Jalisco (Jalisco 2000). De acuerdo con el Dr. Francisco Medina, Director del Consejo, la idea de desarrollar una política de investigación y desarrollo tecnológico para Jalisco no surgió del gobierno, sino de una alianza de empresarios, ingenieros y científicos que publicaron un documento a principios de los noventa sobre el futuro de la “nueva economía” en Jalisco (Solís et al, 1999). Promovieron asimismo varias iniciativas para enlazar a universidades con la industria para mejorar las habilidades empresariales, equipar empresas pequeñas con Internet y sistemas de cómputo, promover exportaciones y contratar al sector académico para investigaciones. Estas iniciativas fueron especialmente fuertes en dos universidades privadas, el campus local del ITESM y el ITESO, donde el apoyo a empresas medianas y pequeñas se encontraba en sus agendas de trabajo desde hace un tiempo.

En la UdeG, investigadores en ciencias biomédicas, ciencias agropecuarias y del medio ambiente estuvieron también muy activos en el desarrollo de convenios con las comunidades y empresas locales. La creciente “alianza de investigación y desarrollo tecnológico” además capitalizó el desarrollo del consejo regional del CONACYT de la región occidental, el SIMORELOS que atiende los estados de Jalisco, Michoacán, Colima y Nayarit (CONACYT 2001). Entre 1997 y 1998 el SIMORELOS apoyó más de 160 propuestas de investigación y desarrollo tecnológico por un total de \$40.8 millones de pesos (fondos federales), incluyendo subsidios complementarios provenientes de un mismo número de colaboradores como cooperativas agrícolas, productores de tequila, asociaciones científicas, organizaciones educativas y del medio ambiente, autoridades municipales y asociaciones empresariales (SIMorelos 2001).

Basado en la naciente capacidad local de política de investigación y desarrollo tecnológico, la alianza negoció con el gobierno estatal y obtuvo la colaboración de la

legislatura para crear la ley a finales de la década. La misión del consejo es mejorar y coordinar la colaboración universidad-industria, diseminar información sobre investigación y desarrollo tecnológico en Jalisco en relación a sus mercados de exportación y trabajar con estudiantes para promover carreras de ingeniería y ciencias. Siguiendo su enfoque del conocimiento aplicado, busca promover criterios de evaluación para programas de posgrado y propuestas de investigación basados en la relevancia al desarrollo regional en vez de utilizar las reglas de CONACYT, las cuales cumplen con los criterios más estrictos de la excelencia científica internacional arbitrada. La producción y diseminación de información sobre investigación y desarrollo tecnológico local está también en su agenda de actividades.

Comunicación, colaboración, rendición de cuentas

En esta sección, nos referimos a la disponibilidad y diseminación de la información, su uso por parte de los funcionarios en decisiones de políticas y su uso en la evaluación y la rendición de cuentas, así como los incentivos existentes para la colaboración entre instituciones. Varios de los temas mencionados en la sección anterior tendrán eco aquí y no se repetirán los argumentos.

La comunicación y colaboración eran temas prominentes en las prioridades del Gobernador Cárdenas. Los resultados del esfuerzo en esta área no son claros, debido a las dificultades para crear el consejo de educación superior.

Una iniciativa importante del secretario de educación del estado fue la solicitud de una evaluación de la educación de Jalisco a un panel de expertos²³. El estudio fue negociado en 1999, desarrollado en el 2000 y entregado en el 2001 (Mallea, 2001). La decisión es en sí interesante, expresando una política de abrir el sistema educativo al escrutinio externo y actuando en contra de la corriente de importantes grupos en el sistema poco acostumbrados a la rendición de cuentas. Entre otras recomendaciones para la educación superior, el reporte sugiere la completa descentralización de la UdeG, la implementación de un sistema de información y de rendición de cuentas y un mecanismo de transferencia de créditos entre instituciones, así como la creación de un consejo estatal para la educación superior con capacidad para distribuir subsidios. Nos informó un funcionario estatal que el reporte no ha sido diseminado ampliamente y su completa circulación está siendo negociada. Aún así, el reporte fue bien recibido en las oficinas del secretario de educación y aparentemente es una referencia importante para diseñar políticas educativas en la nueva administración (2000-2006).

Los cambios en colaboración, evaluación y entrega de cuentas se promovieron a través de políticas federales en las siguientes áreas:

Auditorías externas por el gobierno federal y las legislaturas estatales y federales

Durante la administración de Zedillo (1994-2000) el secretario de hacienda y la contraloría federal reglamentaron de manera más estricta las reglas para gastos y entrega

²³ John Mallea, Vicky Colbert, Henry Ingle, Claude Pair y Ernest Schiefelbern

de cuentas de todas las agencias que reciben fondos federales. En este contexto, el Subsecretario para la educación superior promovió auditorías externas a las universidades estatales, incluyendo la UdeG (ANUIES 2001). Además, cuando la UdeG movilizó al estudiantado a las calles de Guadalajara en el 2000 para demandar un mayor subsidio, el Congreso decidió que era hora de realizar una auditoría externa de las finanzas de la UdeG. La decisión no fue aceptada por la universidad y los diputados del PRD defendieron la posición de la UdeG argumentando la defensa de la autonomía. Finalmente se llegó al acuerdo de que el congreso federal auditaría a la UdeG (pues la universidad es receptora de fondos federales).

El uso de información en la toma de decisiones

La administración federal creó un Programa de Normalización Administrativa con la intención de desarrollar sistemas de información para universidades. No nos fue posible confirmar si la UdeG participó en este programa, aunque de investigaciones anteriores (Kent 1998) teníamos conocimiento de que una decisión derivada de la reestructuración universitaria en 1992-1993 fue implementar un sistema de información para la toma de decisiones. De cualquier forma, la competencia por fondos federales durante la década de los noventa ha motivado la mejora de los sistemas de información universitarios.

Transferencia de créditos

En 1997 las autoridades federales en educación superior comenzaron a trabajar en la noción de transferencia de créditos entre instituciones públicas en respuesta a las necesidades del creciente número de egresados de universidades tecnológicas. Las negociaciones con las universidades estatales no tuvieron éxito, pero se llegó al acuerdo de aceptar transferencias de créditos entre UT e institutos tecnológicos, tanto estatales como federales. Este tema se encontraba en la agenda de la secretaría de educación del estado de Jalisco así como en las recomendaciones de los evaluadores externos. Aún así la implementación de transferencias de créditos no ha avanzado.

Reconocimiento académico de la experiencia laboral

Tomando como base el programa federal para otorgar certificados de educación básica a trabajadores, el Secretario de Educación Pública publicó en el 2000 la decisión de extender la certificación laboral a la educación superior (SEP 2000a). Este programa fue bien recibido por los funcionarios de educación de Jalisco, quienes se encuentran en proceso de implementar el programa localmente. No estaba disponible la información sobre el número de certificados otorgados al momento de preparar este documento.

Evaluación externa

Como se mencionó en el reporte sobre políticas federales, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) han venido realizando evaluaciones externas con fines de mejoramiento desde su creación en 1992. Los CIEES actúan sólo en respuesta a las solicitudes de los jefes de departamento y de las

facultades, quienes primero deben realizar una auto evaluación y entregar un reporte, el cual es después corroborado por evaluadores visitantes. Las recomendaciones son confidenciales y no están ligadas a la toma de decisiones federales sobre el subsidio, manteniendo de esta forma la misión de los comités para mejorar pero no para lograr la entrega de cuentas. La página de web del Comité reporta que para el 2001 la UdeG había solicitado la evaluación de 137 programas de licenciatura (CIEES 2001)²⁴.

Es necesario mencionar también los Exámenes Nacionales para el Egreso de la Licenciatura, diseñados y aplicados por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL)²⁵ en colaboración con las asociaciones profesionales, académicos y representantes institucionales. La presentación del examen es resultado de la decisión voluntaria personal o institucional, y es independiente de los procesos de evaluación o certificación que realizan las instituciones de educación superior. Los resultados se hacen públicos únicamente si así lo decide la institución. Cuando se escribió este reporte, no existían datos públicamente diseminados sobre los resultados del examen, aunque ANUIES reporta que para 1999, los siguientes programas pertenecientes a la UdeG se encontraban aplicando dichos exámenes: contaduría, administración, medicina, farmacología, veterinaria, odontología, turismo y enfermería. No pudimos establecer si la universidad había cambiado sus políticas sobre requisitos de titulación en relación con los EGEL.

Política Financiera y Fiscal

Con la importante excepción de la crisis financiera de 1995 que retrasó el gasto educativo al menos dos años (Zedillo, 1998), el crecimiento del gasto educativo fue una prioridad federal durante la década de los noventa. Como se mencionó anteriormente, la administración de Cárdenas en Jalisco también aumentó los gastos educativos durante la segunda parte de la década al punto de que representaban la mitad del presupuesto estatal total. La tabla 3 muestra un resumen de los subsidios federales y estatales para la educación superior pública, excluyendo las escuelas normales.

²⁴ La UdeG ofrecía 133 programas de licenciatura en 1999.

²⁵ En 2002 el CENEVAL ofrecía exámenes para Actuaría, administración, ciencias farmacéuticas, contaduría, derecho, enfermería, informática, ciencias agronómicas, ingenierías (civil, eléctrica, electrónica, mecánica, química, industrial, y mecánica-eléctrica), medicina general, MVZ, odontología, pedagogía, psicología y turismo. Véase <http://www.ceneval.edu.mx/3nivel/3.1exopera/b-egels/menuegels.htm>

Tabla 3. Subsidios públicos para la educación superior en Jalisco, 1994-2001
(miles de pesos corrientes, sin ajuste inflacionario)

Institución / Fuente del subsidio	1990	1994 ⁽¹⁾	2000	2001
Universidad de Guadalajara				
Subsidio federal	109,876	324,089	1,217,110.6	1,317,078
Subsidio estatal	97,034	295,282.2	1,276,534.1	1,429,719
Colegiatura y servicios	nd	nd	nd	518,579.8
Total	206,910	619,371.2	2,493,644.7	3,265,376.8
Institutos Tecnológicos Federales				
Subsidio federal	Nd	18,475.1	75,233.6	Nd
Subsidio estatal	nd	0	0	0
Total		18,475.1	75,233.6	
Institutos Tecnológicos Estatales				
Subsidio federal	-	-	15,662.9	17,184 (est.)
Subsidio estatal	-	-	15,662.9	17,184
Total			31,325.8	34,368
Universidades Tecnológicas				
Subsidio federal	-	-	2,850	4,643
Subsidio estatal	-	-	2,850	4,643
Total			5,700	9,286
Total de recursos estatales destinados a la educación superior	97,034	295,282.2	1,295,047	1,452,975

Fuentes:(SPyC 2000); (COSNET 2001);(Secretaría de Educación 2000); (UdeG 2001)

Datos sobre los institutos tecnológicos federales para 1990 no estaban disponibles; los institutos tecnológicos estatales y la universidad tecnológica fueron creados en 1998-2001

(1) Las cantidades de 1994 no incluyen fondos para investigación, becas y estímulos para profesores o proyectos FOMES

Teniendo en cuenta la inflación acumulada entre 1990 y 2000, los subsidios públicos para la educación superior en Jalisco crecieron, en pesos constantes, por un factor de 2.3²⁶. En otras palabras, en pesos de 1990, el ingreso total de la UdeG proveniente de subsidios aumentó de \$207,000,000 a \$476,000,000 en 2001, de los cuales la mitad provienen del gobierno estatal. En pesos constantes, Jalisco aumentó sus gastos en educación superior en un 130% durante la década, un logro considerable en sí mismo.

Esta opinión no es compartida por el exrector de la UdeG, Dr. Víctor Manuel González Romero. Durante la segunda mitad de la década de los noventa, el Dr. González Romero insistió en declaraciones públicas, que el subsidio federal para la UdeG era menor que el de otras universidades, que no existían criterios públicos para la distribución de fondos y que el congreso debería modificar la constitución para hacer obligatorios los subsidios federales a las universidades públicas (González Romero 1998). Mencionó que la UdeG recibía menos de la mitad del subsidio per capita de otras universidades públicas. Los temas de falta de claridad en los criterios de distribución de fondos e inequidades en su distribución a diferentes instituciones fueron llevados en varias ocasiones a las reuniones de la ANUIES. Como se mencionó anteriormente, también se proclamaron en las calles de Guadalajara. Hasta la fecha, este crucial tema permanece sin resolverse.

Crecimiento del gasto privado en educación

El gasto total en educación superior es mayor cuando se incluye el gasto privado. De acuerdo al periódico *Reforma*, las familias mexicanas han cuadruplicado su gasto en educación privada en los últimos cinco años (Vega, 2001). Según datos del investigador Alejandro Tuirán, 5 de cada 100 pesos gastados en 1995 fueron destinados a educación privada, mientras que en el 2000 se destinaron a este rubro 20 de cada 100 pesos gastados. Menciona que los gastos en educación privada aumentaron más rápidamente que los gastos públicos en los últimos cinco años. En el 2001, el gasto privado en educación es el equivalente al 2% del PIB, equivalente al doble de los gastos municipales y estatales en educación, según la misma fuente. Si el crecimiento nacional promedio en gastos educativos en los últimos 10 años llegó al 4.5%, una porción importante de este acontecimiento fue debido al sector privado.

Estos datos no pudieron ser verificados para el estado de Jalisco, pero sin duda existe un incremento a largo plazo del gasto privado en educación superior comenzando en los años ochentas. En el 2000, 35,000 estudiantes pagaron colegiatura en instituciones privadas, un aumento del 150% sobre 1990.

No obstante, no se crearon durante los noventa programas de préstamos o becas para estudiantes. La única excepción fue el programa de becas para estudios de posgrado acreditados por el CONACYT. Como regla general, los estudiantes trabajan medio tiempo o tiempo completo durante sus estudios. La organización curricular en la educación superior mexicana reconoce implícitamente esta realidad: Los programas de

²⁶ El índice general de precios implícitos del PIB pasó de 64.4 a 332.2 entre 1990 y 2000 (con base 100 en 1993); el índice de la división de precios en “Servicios comunales, sociales y personales” pasó de 50.0 a 387.5 (INEGI, 2002)

licenciatura operan en dos turnos diarios, ofreciendo la mayoría de las clases en ambos turnos de forma simultánea. La mayoría de los programas de posgrado que no están en el padrón del CONACYT opera en horarios vespertinos asumiendo que sus estudiantes son trabajadores. En el 2001 el Presidente Fox anunció la creación de un programa de becas limitado para estudiantes de bajos recursos de educación media superior y superior.

RESULTADOS

En esta sección presentamos los datos e indicadores sobre cinco categorías de resultados para la educación superior en el estado de Jalisco: preparación, terminación de los estudios, participación, costeabilidad y beneficios socio-económicos.

Preparación

Idealmente, la medición de los niveles de preparación de los estudiantes debería hacerse usando indicadores de aprendizaje y manejo de contenidos académicos. El instrumento deseable para este fin sería el examen de ingreso al bachillerato y la licenciatura.

Consultamos al College Board de Puerto Rico en busca de los datos para la UdeG, pero esta información es confidencial y no pudimos acceder a ella. Empero el CENEVAL nos proporcionó los promedios de los resultados de los Exámenes Generales de Egreso de la Licenciatura (EGEL). De estos datos no fue posible detectar un cambio significativo en el rendimiento de los egresados en el corto período que va de 1996 a 2000.

La Tabla 4 expresa resultados que seguramente se explican por las reformas en educación básica. El grupo de edad de 15 a 19 años, correspondiente a la educación media superior, creció en 19% en el período. Además, el número de niños egresados de la primaria que continúan a la secundaria también creció. Así, el nivel medio superior tuvo que acomodar una creciente presión por el ingreso a ese nivel. Es significativo que haya aumentado en 100% el número de personas de más de 15 años con escolaridad de media superior, porque ese grupo de edad incrementó su asistencia al bachillerato desde 35% en 1990 a 67.5% en 2000, incluso tomando en cuenta el crecimiento demográfico de ese estrato.

Tabla 4. Cambios en escolaridad secundaria y preparatoria: Jalisco

	1990	2000
Población total: Jalisco	5,302,689	6,322,002
Número de individuos entre 15 y 19 años	643,430	673,570
Individuos mayores de 15 años con preparatoria terminada	226,106	454,744
Porcentaje de estudiantes de secundaria que inician la preparatoria	56%	80%
Porcentaje de estudiantes que terminan la preparatoria	81.9%%	86.6%
Porcentaje de individuos de 18 años con certificado de preparatoria	9.8%	15.9%

Fuentes: (INEGI 1992); (INEGI 2001); (ANUIES 2000); (Fox 2001)

Sin embargo, las escuelas de nivel medio superior se vieron muy presionadas para atender a la creciente demanda y los datos indican que lo hicieron con menor éxito que los niveles escolares anteriores. El bachillerato aceptó cada vez más jóvenes egresados de la secundaria pero no fue capaz de retenerlos en una proporción mucho mayor a la retención en 1990. Así, aunque aumentara en 50% el porcentaje de jóvenes de 18 años con certificado de bachillerato, son aún relativamente pocos los que egresan finalmente del nivel medio superior. Existen hoy más escuelas preparatorias en todo el estado de Jalisco, hecho sin duda relevante para aumentar la cobertura, pero las cifras a nuestra disposición sugieren un déficit en calidad y eficiencia.

Terminación de los estudios

El cálculo de las tasas de terminación de estudios superiores enfrenta algunas dificultades, en razón de la pobre calidad de los datos publicados por la UdeG a finales de los años ochenta y principios de la siguiente década. Hay discrepancias importantes entre los datos reportados por la universidad a la ANUIES y los reportados por la SEP, que fuimos incapaces de explicar. Ninguna de las dos fuentes produce información por cohorte educativa sino simplemente publica los datos de matrícula por año. Esto dificulta el cálculo de la eficiencia terminal. Finalmente, conviene examinar la definición de un *egresado*, un *pasante*, y un *titulado*. Durante muchos años las universidades reportaban a la ANUIES los datos sobre egresados, sin distinguir aquellos que había recibido el título de licenciatura. En los últimos años, los requisitos de titulación han cambiado, muchas veces eliminando el requisito de la tesis (u ofreciéndola como una de varias opciones de titulación). En consecuencia, la ANUIES ha empezado a reportar los dos datos de *egresados* por separado de los *titulados*. Y por lo visto estos cambios han permitido que

las instituciones reportadas tasas más altas de terminación. Manejamos en la Tabla 5 el cálculo de egresados sobre el primer ingreso cinco años antes y la proporción de titulados en relación con los pasantes.

Tabla 5. Eficiencia terminal en educación superior

	1991 ⁽¹⁾	1999 ⁽²⁾
Porcentaje de egresados sobre estudiantes de nuevo ingreso 5 años antes, reportado por dos fuentes :		
a) ANUIES	87%	97%
b) SEP	65.5%	62.3%
Porcentaje de titulados sobre pasantes en el mismo año	34.9%	71%
Número de títulos otorgados por cada 100 estudiantes en el mismo año	3.3	10.4

Fuente: (ANUIES 1990); (ANUIES 2000)

(1) Los datos de 1990 no estaban disponibles, por lo que se utilizaron los promedios para 1989-1991.

(2) Como los datos del 2000 no estaban disponibles al escribir este documento, se utilizaron los promedios de 1997-1999.

Participación y Opciones de Participación en la Educación Superior

Entre 1990 y el 2001, es probable que la matrícula de educación superior en Jalisco se incrementara de 70,000 a 87,834 estudiantes. En el mismo período, el número de establecimientos de educación superior (incluyendo planteles regionales de la UdeG) pasó de 14 a 52 distribuidos en casi todas las regiones del estado. Estos establecimientos aumentaron el número de profesores empleados de 7,522 a 14,716 (Fox 2001). Para el 2000, la mayoría de las ciudades medias del estado contaban con algunos programas de educación superior, principalmente como resultado de la política de la UdeG de extender planteles a todas las regiones. Si bien hoy en día hay más instituciones de educación superior, la diversidad de opciones de estudio se limitan a las ofertas (poco diversificadas) de licenciatura de la UdeG.

La presión de los egresados de bachillerato hacia el nivel superior se incrementó dramáticamente, pero las instituciones de educación superior no lograron dar cabida a todos ellos, como se evidencia en la Tabla 6. La tasa de participación de los jóvenes entre 20 y 24 años creció en mínima medida, como lo hizo también el número de adultos con estudios superiores.

Tabla 6. Cambios en la participación

	1990	2000
Porcentaje de estudiantes de preparatoria que ingresan a programas de licenciatura ⁽¹⁾	45%	83.6%
Porcentaje de individuos entre 20 y 24 años de edad inscritos en educación superior ⁽²⁾	(19.8%) 13%	15.3%
Adultos con estudios superiores	8.3%	11.1%

Fuente: (SEP 2000)

(1) Estudiantes de primer ingreso a licenciatura / egresados de media superior.

(2) La cifra entre paréntesis se basa en los datos poco confiables de la UdeG. La segunda cifra se calcula ajustando a la baja la matrícula de 1990 en 30,000 estudiantes. El dato del 2000 es más confiable, pero la comparación con 1990 es dudosa.

Costeabilidad

De acuerdo con el Primer Informe Presidencial de Vicente Fox (1° de Septiembre 2001), el porcentaje del gasto familiar dedicado a la educación ha aumentado del 7.8% al 13.2% entre 1989 y el 2000 (Fox 2001). Los primeros tres deciles de la distribución de ingresos (los grupos de menor ingreso) duplicaron su esfuerzo para pagar la educación, mientras que los grupos de ingresos medios incrementaron su esfuerzo entre el 25% y el 30%, y el grupo de mayor ingreso (décil X) duplicó el porcentaje de inversión en educación durante ese periodo²⁷.

Para la educación superior en Jalisco, produjimos los siguientes datos.

²⁷ La estructura de costos de los gastos educativos varía de acuerdo al ingreso: las familias más pobres continúan enviando a sus hijos a estudiar a escuelas públicas, pero están pagando más por gastos indirectos (Bracho, 2000), mientras que las familias de medianos y altos ingresos han ido cambiando a sus hijos a establecimientos privados, especialmente para la educación superior, donde se pagan los costos completos del servicio educativo.

Tabla 7. Esfuerzo familiar para financiar la educación superior: Colegiaturas en Jalisco como porcentaje del ingreso familiar promedio, 1996 & 2000

Colegiatura anual ⁽¹⁾ / ingreso familiar	1996			2000		
	Pública ⁽²⁾	Privada ⁽⁴⁾	Promedio Pub+Priv	Pública ⁽³⁾	Privada ⁽⁵⁾	Promedio Pub+Priv
Todos los deciles: esfuerzo promedio	2%	22%	12%	0.9%	36%	18%
Deciles I - III: esfuerzo en grupos de menor ingreso	6%	77%	42%	3.4%	143%	73%
Deciles IV - VI: esfuerzo en grupos de ingresos medios	3%	37%	20%	1.5%	64%	33%
Deciles VII - IX: esfuerzo en grupos de ingresos medios y altos	2%	18%	10%	0.7%	30%	15%
Decil X: esfuerzo en grupos de ingresos altos	0.5%	6%	3%	0.2%	9%	5%

(1) Incluye colegiaturas pero no gastos indirectos (transporte, libros, alimentos)

(2) No estaban disponibles los datos sobre colegiaturas de la UdeG para 1996.

(3) Están incompletos los datos sobre colegiaturas de la UdeG para 2000, por lo que los costos del sector público están subestimados.

(4) Los datos para el establecimiento privado más grande, la Universidad Autónoma de Guadalajara, no estaban disponibles.

(5) Los promedios para el sector privado disfrazan una gama amplia de costos, desde US\$1,000 hasta US\$15,000 anuales.

Los datos sobre ingresos familiares fueron recolectados de la muestra nacional trabajada por INEGI en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. Todos los datos están en pesos corrientes

Fuentes: (ANUIES 2000); (INEGI 1996 y 2000); preguntas telefónicas a instituciones por los investigadores

Los cálculos de la Tabla 7 deben ser leídos como cautelosas aproximaciones, por varias razones. Primera, los datos sobre ingresos y gastos familiares solamente se obtienen de una muestra nacional, y por tanto no son representativos necesariamente de una entidad en particular. Usamos datos de 1996 y 2000 porque fueron los años para los que pudimos recolectar datos razonablemente confiables sobre cuotas y colegiaturas. Los datos sobre costos en las instituciones privadas no están publicadas sino que es necesario hacer indagaciones en cada institución. La universidad privada más grande de Jalisco, la Universidad Autónoma de Guadalajara no divulga esta información por teléfono. La información sobre costos en la UdeG no se obtuvo para 1996 y la de 2000 es incompleta. Por tanto, el cálculo del esfuerzo familiar para financiar la educación superior pública en ambos años es una subestimación.

El esfuerzo considerable requerido para obtener esta información (a través de solicitudes telefónicas a las instituciones) revela en sí mismo un asunto importante de políticas públicas: las instituciones no divulgan esta información de manera normal, y el gobierno no las obliga a hacerlo. El estudiante se entera de los costos de una institución a la hora de inscribirse, pero en ese momento ya tomó la decisión de atender esa institución y por tanto no es información que le sirva para decidir entre varias opciones. En el creciente mercado de la educación superior, el consumidor carece de información confiable para tomar decisiones de inversión.

No obstante dichas limitaciones en la información, pensamos que es posible derivar algunas conclusiones tentativas:

- En cuatro años (1996 a 2000) el *esfuerzo familiar promedio* para sufragar el costo de la educación superior se incrementó en 50%.
- El mayor esfuerzo corre a cargo de las familias de estratos medios y bajos con hijos en instituciones privadas.
- Asistir a una universidad privada cara no es una opción para personas en los estratos más bajos; pero, dada la amplia gama de costos en el sector privado, los estudiantes de menores ingresos pueden encontrar algunas opciones costeables.
- En ausencia de programas de becas y préstamos, estas tendencias agudizan la estratificación social en la educación superior jalisciense (Post 2002)²⁸.

La presión por incorporarse a la educación superior privada va, en aparente paradoja, de la mano con los costos crecientes de estudiar en este tipo de instituciones. ¿Cómo se explica esta paradoja? Sin poder aludir al contexto jalisciense en particular, en promedio nacional entre los años ochenta y los noventa se incrementó la desigualdad de ingresos de los hogares mexicanos. En el contexto de la liberalización comercial, los retornos económicos a la educación cambiaron significativamente en ese período, de tal manera que contribuyeron en una medida importante a la creciente desigualdad de ingresos. Según una investigación reciente (Legovini et al. 2001), disminuyeron los retornos económicos marginales a la educación de todos los estratos de trabajadores salvo de los egresados de la educación superior. Es decir, que en el marco de la liberalización comercial el mercado de trabajo premió cada vez más los diplomas superiores y castigó los certificados escolares desde la primaria hasta el bachillerato. En este contexto, se hizo tanto más apremiante para un trabajador llegar a la educación superior, así tuviese que pagar un mayor costo en el sector privado. Estas evidencias vienen a reforzar el argumento anterior de que fueron los estratos medios y altos los más favorecidos por las políticas de educación superior y las políticas económicas del período. Por la profundización del proceso de liberalización comercial en curso, es previsible que así sea por pura racionalidad económica la demanda por los estudios superiores en México

²⁸ David Post ha demostrado que aumentó el acceso de los estratos medios y altos a las universidades públicas en México entre 1984 y 1996 y que disminuyó el acceso de los estratos de menores ingresos (Post 2000). Como lo indica Post, en la educación superior mexicana no hay apoyos financieros para cubrir los gastos indirectos, rubro de gasto que la literatura ha venido señalando como significativo en su influencia sobre la igualdad de oportunidades educativas. Demuestra también que la gratuidad o bajo costo de las colegiaturas (costo directo) en instituciones públicas no contribuyen a ampliar el acceso de estudiantes económicamente desfavorecidos.

seguirá creciendo. Los efectos inequitativos de esta situación están a la vista en la educación superior, y las políticas públicas tienen un rol importante que desempeñar en su disminución.

Beneficios Socio-económicos

La categoría de beneficios socio-económicos de la educación superior es es difícil definición conceptual y manejo empírico. En términos generales, hay consenso sobre cuáles deberían ser esos beneficios, como serían impulsos al desarrollo económico, innovación tecnológica, mejores ingresos para los egresados, mayor participación en los procesos cívicos y políticos, y mayor proclividad de los egresados a la participación altruista. Sin embargo, medir estos resultados y demostrar asociaciones empíricas entre éstos y el desempeño de las instituciones de educación superior es más difícil. Esta dificultad aumenta cuando la extensión y la calidad de los datos disponibles son menores a lo deseable. Frente a estas embrollos, hemos optado por trabajar con dos indicadores, sobre los cuales existe información confiable: el logro educativo de la población y la participación electoral.

El estado de Jalisco obtuvo resultados relativamente positivos en el aumento de la participación educativa de la población a nivel de primaria, secundaria y bachillerato. Pero el logro en el nivel superior muestra cambios mínimos. Estos resultados son consistentes con los argumentos anteriores que comparan los efectos de las reformas en educación básica con las dificultades para reformar la educación superior en Jalisco.

Tabla 8. Cambios en logros educativos y participación en educación superior

	Educación Básica (9 años)		Educación Media Superior		Educación Superior	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Logro educativo de la población adulta %	13.7	19.0	12.9	15.3	8.3	11.1

	1990	2000
Matrícula en educación superior por cada 1000 habitantes	18.2 (13) *	14.3

(*) Compensando por las matrículas infladas de 1990 de la Universidad de Guadalajara, el mismo cálculo se realizó utilizando el dato más realista de 70,000 estudiantes de pregrado..

De la Tabla 9 se desprende que la participación electoral aumentó muy significativamente entre las elecciones presidenciales de 1988 y 1994. Entre los años de 1988 y 2000, más de 1.2 millones de personas se inscribieron en el padrón del Instituto

Federal Electoral en Jalisco. Esto no es un mero fenómeno demográfico, pues el número de personas que llegaron anualmente a la edad de votar sólo se incrementó en 7,000 durante esos años. ¿Se relaciona esta crecida participación electoral a la expansión de la educación superior o es un efecto del aumento en el pluralismo y la competitividad electoral en Jalisco? Pensamos que la segunda explicación es la más razonable: la posibilidad de elegir a un gobernador no-PRIISTA en 1994 habría movilizó a contingentes importantes de votantes en un electorado antiguamente pasivo y agotado de la política del PRI. Por otro lado, el que Jalisco sea una entidad de alta industrialización y urbanización con una proporción razonablemente alta con estudios superiores serían ciertamente factores que contribuyeron a este cambio electoral.

Tabla 9. Participación registro electoral en tres elecciones presidenciales en Jalisco, 1988, 1994, 2000:

	1988	1994	2000
Porcentaje de votantes registrados que participaron en la elección	47%	84%	69%
Número de adultos registrados para votar	2,514,777	2,885,694	3,797,599
Número de individuos con edad para votar (18 años)	130,817 ⁽¹⁾	--	137,514

Fuentes: (IFE 2001); (INEGI 2001); (INEGI 1992)

(1) Este dato es del censo de 1990.

CONCLUSIONES

Este documento ha presentado la cuestión de qué capacidad política ha surgido a nivel estatal, cómo esta política estatal ha interactuado con programas federales y qué resultados se pudieran discernir en el sistema de educación superior de Jalisco.

En respuesta a la primera cuestión, hay varias conclusiones. Claramente la administración del Gobernador Cárdenas tomó a la educación como un tema prioritario y la reconoció como una importante inversión para el desarrollo social y económico. Los datos sobre recursos asignados mencionados aquí muestran un importante esfuerzo financiero de parte de un gobierno estatal cuyos ingresos son relativamente limitados por un sistema de impuestos centralizado que favorece al gobierno federal. Jalisco no elevó sus impuestos para apoyar la educación, sino que aprovechó las políticas sobre asignaciones federales que cada vez se basaban más en criterios competitivos e incentivos enfocándolas a incrementar la inversión en educación superior. Esto implica un buen entendimiento entre funcionarios estatales y federales responsables de dichas políticas.

Además, el incremento en el gasto educativo fue claramente necesario para lograr un propósito más general: legitimizar el creciente papel del estado en un sistema de educación superior cuyo sector público había estado dominado por una muy independiente UdeG con planes propios y cuyo sector privado operaba libremente bajo una regulación laxa. Es de señalarse como hecho notable que los representantes electos por voto popular se vieran obligados a justificar su autoridad sobre el hecho de fijar políticas de educación superior, legitimidad que era puesta en duda por la UdeG.

El instrumento principalmente utilizado por el gobierno estatal para desarrollar su propia política sobre educación superior bajo las circunstancias existentes ha sido la diversificación del diseño sistémico. Cuando el Coordinador para la Educación Media Superior, Superior y Tecnológica de Jalisco anunció la creación de cinco institutos tecnológicos estatales y una universidad técnica en un plazo de tres años, se dio un giro importante. Son instituciones pequeñas y muy nuevas, por lo que no sería razonable esperar que los resultados obtenidos hasta la fecha reflejen su presencia en el estado de Jalisco. Pero es razonable prever que el gobierno recién electo en el 2000 continuará reforzándolos, no sólo por la continua presencia del Lic. Limón en la Secretaría de Educación, sino también por que este nuevo sector institucional provee un punto de apoyo a los esfuerzos gubernamentales por definir su propia esfera en políticas de educación superior.

Aún así, la coordinación del sistema en general es todavía muy débil. El difícil proceso de crear una comisión estatal de planeación muestra que el crear institutos tecnológicos no es suficiente y que deberán llegar a algún acuerdo con la UdeG para el desarrollo planeado de planteles regionales, un objetivo compartido por ambos grupos. Los funcionarios educativos en Jalisco no han comenzado todavía a utilizar las varias herramientas de la política fiscal que se encuentran a su disposición a partir de la creación del Programa Nacional de Becas (PRONABES) del gobierno de Fox.

Por el momento, el gobierno continúa creando vínculos con otros actores. La creación de la comisión estatal para la ciencia y la tecnología es un ejemplo de ello, donde el vínculo es con empresarios y científicos, no instituciones de educación superior. Otro ejemplo es la iniciativa de proveer educación a distancia en colaboración con universidades privadas. De las entrevistas y la documentación se desprende la intención de desarrollar el *sistema de innovación* en Jalisco mediante las sinergias entre los académicos, los empresarios y el gobierno. La colaboración es percibida por el gobierno como una herramienta importante. Aquí también juega un rol el gobierno federal a través del SIMorelos (Jalisco 2000a; Nelson 1993).

El uso de la información en las políticas y el mayor énfasis en la rendición de cuentas también son herramientas utilizadas por el gobierno de Jalisco. Éste es otro ejemplo de colaboración federación-estado, ya que en la se origina el impulso en estos rubros. Otro actor que ha impulsado mayor apertura es la legislatura estatal, donde los debates sobre educación superior ahora deben incluir datos sobre el comportamiento institucional y sobre resultados. Pero los sistemas de información y el impulso por su divulgación

pública enfrentan retos importantes: la divulgación de información sobre costos en la educación superior privada y los indicadores de calidad sobre resultados del proceso educativo en todas las instituciones resaltan como asuntos importantes.

¿Cuáles son los resultados educativos y sociales de este complejo proceso de reforma institucional? En este estudio preguntamos cómo los cambios en las reglas del juego conllevaron cambios en el comportamiento institucional y en los beneficios educativos para la población. Los datos disponibles no nos permiten contestar claramente esta pregunta. La participación y la retención en el sistema educativo jalisciense van en aumento, pero puede argumentarse que esto es resultado tanto de las políticas de educación básica. La eficiencia terminal en educación superior es modesta como lo es la tasa de escolarización superior. Si el gasto público y privado para la educación superior creció tanto como suponemos, es razonable esperar un mejor desempeño.

La educación superior privada es cada vez menos costeable en las universidades más consolidadas, si bien las instituciones de menor tamaño y prestigio mantienen sus colegiaturas en un menor nivel para atraer estudiantes de los sectores medios (y quizá medios bajos). Ya que el mercado claramente es una creciente fuerza en la educación superior de Jalisco, la atribución gubernamental para usar la información en defensa del consumidor (y del empleador) adquiere mayor urgencia.

No se hace pública la información sobre la calidad de los servicios educativos, ya que los sistemas de información y la entrega de cuentas se encuentran en su infancia. Los datos interesantes sobre cambios en los procesos ciudadanos y democráticos no pueden ser correlacionados con los cambios en educación superior. Esto, sin duda, nos muestra resultados ambiguos. Además de necesitar mejores fuentes, deberemos quizá preguntarnos si los resultados que intentamos medir deben ser examinados durante un periodo de tiempo mayor, debido a la lentitud general del proceso de reforma educativa.

Aún así, este documento debe insistir en que una importante dimensión de estos cambios es la creciente capacidad del gobierno de Jalisco para involucrarse en la política de educación superior y sus continuos intentos de dirigirla hacia lo que define como los intereses públicos. Éste es un avance significativo y debería tomarse como un resultado importante en sí mismo, si hemos de sostener una premisa de esta investigación: que el mejoramiento metódico de la educación superior requiere de un esfuerzo sistémico y organizado por el estado.

REFERENCIAS

- Acosta Silva, Adrián, 200, Estado, políticas y universidades en un período de transición, México: Fondo de Cultura Económica
- ANUIES (1990). Anuario Estadístico 1990. México D.F., Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- ANUIES (2000a). Anuario Estadístico 1999. México, D.F., ANUIES: 338.
- ANUIES (2000b). Catálogo de Licenciatura, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. **2001**.
- ANUIES (2001). Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas, 1994-1999. México D. F., Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. 2001: 51.
- ANUIES-COEPES (2000). Convenio marco de colaboración en materia de vinculación y apoyo académico. Guadalajara, Jalisco: 6.
- Arechavala, Ricardo, y Solís, Pedro, 2000, La universidad pública ¿Tiene rumbo su desarrollo?, Guadalajara: UdeG/UAAGs.
- Bazdresch, M. (2001). "La educación en Jalisco: entrevista con Miguel Agustín Limón." Sinéctica N° 18, enero-junio: 3-10.
- Bracho, Teresa (2000) "Poverty and Education in Mexico, 1984-1996", en Fernando Reimers, coord., Unequal Schools, Unequal Chances, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, pags. 248-288
- Cárdenas Jiménez, A. (1995a). Educación Superior - Plan Estatal de Desarrollo: Jalisco 1995-2000. Guadalajara, COPLADE.
- Cárdenas Jiménez, A. (1995b). Plan Estatal de Desarrollo Compromiso entre Sociedad y Gobierno para el Desarrollo Sustentable de Jalisco, 1995 - 2001. Guadalajara, COPLADE.
- Chavoya, Ma. Luisa, Reynaga, Sonia, y Hernández, Lorena (1997) Perfil educativo de Jalisco, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 266 pags.
- CIEES (2001). Instituciones atendidas. México D.F., Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior. 2001.
- CONACYT (2001). ¿Qué son los sistemas regionales de CONACYT?
- COSNET (2001). Subsidio Público Ordinario a Institutos Tecnológicos Estatales, 1994-2000. México D.F., Consejo Nacional de Educación Tecnológica.
- Fox, V. (2001). Primer Informe de Gobierno. México D. F., Presidencia de la República.
- Frías Frías, C. (2001). "Piden partidos más recursos para la UdeG: Proponen a Cárdenas Jiménez otorgar \$119 millones anuales durante un sexenio". La Jornada. México, D.F.
- García, A., R. Kent, G. Álvarez, R. Ramírez (2002). Entre la academia y el mercado: posgrados en ciencias sociales y políticas públicas en Argentina y México. México D.F., ANUIES.
- González Romero, V. M. (1998). "El Financiamiento Público de la Educación Superior". "La Universidad Pública del Siglo XXI; Calidad académica, Autonomía y Democracia, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Gradilla Damy, Misael (1997) El saber y el poder, México: El Colegio de México.
- Grindle, M. (1996). Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa. Cambridge, Cambridge University Press.
- IFE (2001). México Electoral: Estadísticas federales y locales 1970-2000, Banamex-Accival. 2001.

- INEGI (1992). XI Censo General Población y Vivienda: Códice 90, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2001.
- INEGI (1996) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- INEGI (2000). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2001.
- INEGI (2001). XII Censo General Población y Vivienda 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2001.
- INEGI, 2002, Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto en Valores Básicos por Gran División de Actividad Económica, 1990-2000, <http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/economia/feconomia.html> (consultado 28-5-02)
- Jalisco, Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, Poder Legislativo del Estado de Jalisco. 2001.
- Jalisco, Gob. del Edo. (2000). Ley de fomento a la ciencia y tecnología del Estado de Jalisco. Guadalajara, Periódico Oficial: El Estado de Jalisco. CCCXXXV: |25.
- Jalisco, Gob. del Edo. (2000). Reglamento interno del Consejo Estatal para la Planeación de la Educación Superior en el Estado de Jalisco. Guadalajara, Periódico Oficial, El Estado de Jalisco. CCCXXXIV.
- Kent, R. (1992). Expansión y diferenciación del sistema de educación superior en México: 1960 a 1990. México D.F., DIE-CINVESTAV: 43.
- Kent, R. (1998). Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities. Washington, D.C., Inter-American Development Bank: 40.
- Kingdon, John W. (1995) Agendas, Alternatives and Public Policies, New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 2a. ed., 253 pags.
- Legovini, A., Bouillon, C., and Lustig, N. (2001) *Can Education Explain Changes in Income Inequality in Mexico?*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Levy, D. C. (1986). Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance. Chicago, University of Chicago Press.
- Mallea, J., V. Colbert, H. T, Ingle, C. Pair, E. Schiefelbein (2001). Educación Jalisco 2000: Una revisión internacional de sus políticas y prácticas. Guadalajara, Secretaría de Educación: 50.
- Mancera Corcuera, C., y Vega García, Luis (2000). Oportunidades y retos del federalismo educativo: el camino recorrido 1992-2000. Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000. SEP. México, D.F., Secretaría de Educación Pública. I: 45-83.
- Migdal, J. (1988). Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- National Center for Public Policy in Higher Education (2001) *Measuring Up 2000: the State-by-State Report Card for Higher Education*, San José, CA, <http://www.highereducation.org>
- Nelson, Richard R., ed., (1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press, 541 pp.
- North, D. C. (1996). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Post, David (2001) "Student Movements, User Fees, and Access to Mexican Higher Education: Trends in the Effect of Social Background and Family Income, 1984-1996", Mexican

- Studies / Estudios Mexicanos, Center for Latin American Studies, Stanford University, January.
- Secretaría de Educación (2000). Proyecto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco, 2000 y 2001. Guadalajara, Jalisco, Gobierno del Estado de Jalisco.
- SEP (2000a). Acuerdo 286. Normas y criterios para revalidación y equivalencia de estudios y acreditación de experiencia laboral. México D.F., Diario Oficial: 16.
- SEP (2000b). Matrícula e indicadores de educación media superior por entidad federativa, Secretaría de Educación Pública. 2001.
- SEP (2001). Programa Nacional de Educación, 2001-2006. México D.F., Secretaría de Educación Pública: 264.
- SESI (1998). Procedimientos para la conciliación de oferta y demanda de educación superior en las entidades de la federación. México D.F.: 7.
- SIMorelos (2001). Proyectos aprobados: convocatoria 1998, Sistema de Investigación Morelos. 2001.
- Solís, H., Cortés, Marco A., et al. (1999). Jalisco a futuro: construyendo el porvenir, 1999-2025. Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Spinoza L., H. (2000). En Jalisco, juntos construimos el cambio. Jalisco, Órgano Informativo del Gobierno del Estado. Guadalajara: 24.
- SPyC (2000). Subsidios a universidades estatales. México D.F., SEP.
- UdeG (2001). Presupuesto de Ingresos y Egresos 2001, Dirección de Finanzas. 2001.
- Vega, M. (2001). "Gastan más en escuelas privadas", Reforma. México D.F.
- Velasco García, M. (2001). El rector de la UdeG rechaza entregar al gobierno estatal el control de 110 preparatorias. La Crónica de Hoy. México D.F.
- Zedillo, E. (1998). Cuarto Informe de Gobierno. México D.F., Presidencia de la República.