

Políticas de federalización de la educación superior en la región noroeste de México

Patricia Moctezuma
Benjamín Burgos
Coordinadores



Universidad
Autónoma de
Baja California



Problemas educativos de México



Políticas de
federalización
de la educación
superior en la
región noroeste
de México

P Políticas de federalización de la educación superior en la región noroeste de México

Patricia Moctezuma
Benjamín Burgos
Coordinadores



**CONOCER
PARA DECIDIR**



Universidad
Autónoma de
Baja California



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora,
propietaria de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición:

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, diciembre del año 2004

© 2004

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

© 2004

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 970-701-553-5

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Patricia Moctezuma y Benjamín Burgos

Presentación

EL DESARROLLO del sistema de educación superior (SES) en México, ha transitado por diversas etapas desde la posrevolución en que se buscaba la consolidación de las instituciones que darían cohesión al sistema federal y a la nación, hasta la modernización que busca la diversificación institucional, la especialización funcional y su diferenciación y apertura bajo criterios de calidad, pertinencia y amplia cobertura. De ahí que el SES haya transitado por tecnologías administrativas y el diseño de políticas de Estado y públicas cada vez más complejas para dar respuesta a las amplias demandas sociales de este servicio. Sin embargo, al igual que en otros ámbitos de la vida social, política y económica del país, la existencia de directrices concebidas e instrumentadas desde una perspectiva centralista, ha generado que muchos determinantes del desarrollo de los sistemas de educación locales y regionales, se expliquen más por las políticas de federalización centralizadas que por las diseñadas e implementadas por las propias localidades.

En forma sucinta se puede señalar que, como mejora de un desarrollo centralizado, el SES ha tenido un crecimiento heterogéneo y poco equilibrado. Por un lado se manifiesta en la existencia de instituciones y regiones con una elevada concentración de matrícula y recursos humanos altamente especializados en la docencia e investigación de frontera, con fuertes infraestructuras y recursos para la extensión y difusión cultural. Por el otro, se encuentran IES que subsisten y se desarrollan con múltiples carencias y en una precaria situación académica financiera.

En la reunión del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA), celebrada en 1994 en la ciudad de Toluca,

los rectores analizaron la posibilidad de plantear al gobierno federal que los recursos actualmente otorgados vía Federación, pudieran ser canalizados a los estados. La posición anterior es comprensible, ya que al contar con mayores recursos, se tendría la posibilidad real de desarrollar en los estados una planeación y coordinación a largo plazo en torno a las metas nacionales, que atendiera y tuviera como marco de referencia las necesidades del crecimiento regional. En el marco de esta eventual federalización de la educación superior, también se señalaba la necesidad de una reglamentación federal que brindara seguridad jurídica a los rectores y a los gobernadores, en cuanto a la recaudación y administración de estos recursos.

La limitada eficiencia de los sistemas educativos superiores, medida a través de los niveles de cobertura, calidad y pertinencia, se ha adjudicado a la extrema centralización nacional del sistema. Se ha recalado, asimismo, la necesidad de reorientar el crecimiento del SES para eliminar los contrastes, disparidades y aislamiento de las instituciones, y además evitar que se sigan repitiendo las mismas prácticas centralistas al interior de las entidades federativas y de los espacios definidos administrativamente como regiones. Incluso se afirma que ésta limita iniciativas y pone en entredicho la capacidad real de los sistemas locales para atender esta demanda social en particular.

Sin embargo, como todo sistema perfectible, esto se debe no sólo a la problemática que representa la centralización, sino a los limitados alcances de la desconcentración y descentralización, que se han emprendido en el sistema de administración pública en general y en especial respecto a la educación superior.

Desde el primer informe de gobierno del presidente Zedillo, se anuncia la intención de su administración de alcanzar la federalización para la educación media superior y superior. Esto se sostuvo en el Programa Sectorial de Educación 1995-2000, donde se afirma que como política se propicia la corresponsabilidad de los gobiernos, los sectores productivos de bienes y servicios y los usuarios de los servicios en los estados y el Distrito Federal, en el financiamiento y evaluación de los resultados de la actividad de las

instituciones educativas. En el primer acercamiento que el gobierno del presidente Fox realiza a la problemática del sector, la descentralización federal hacia la coordinación estatal y regional, se mantiene como constante.

Los aspectos de organización y coordinación del SES, actualmente tienen por objetivo lograr un auténtico sistema de educación media superior y superior en el país, articulando a las instituciones, organismos y subsistemas que lo conforman en torno a objetivos comunes de coordinación y corresponsabilidad, mayor integración al desarrollo regional y la mejora continua de mecanismos eficaces de comunicación y colaboración interinstitucional. La parte medular de este objetivo se encuentra en avanzar y consolidar el proceso de federalización de la educación media y superior. Esta federalización implica una mayor participación y corresponsabilidad de las instituciones, comunidades, gobiernos estatales, así como la consolidación de la función normativa, evaluadora y de apoyo al desarrollo educativo en la calidad por parte del gobierno federal. Hasta ahora, uno de los rasgos concretos que ha asumido la política de federalización, es la canalización a los estados de los recursos que la Federación otorgaba anteriormente a través del ramo 33, destinado al desarrollo de la infraestructura física de las instituciones.

La región noroeste se conforma por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Chihuahua, y concentra 10'700,000 habitantes en el año 2000, es decir el 10.9 por ciento de la población nacional. Sin embargo, la población regional de 20 a 24 años, es de 1'400,000, los cuales representan alrededor del 12.7 por ciento de la población regional total. El resultado de la aplicación de políticas de federalización vía diversificación de los regímenes institucionales, se ha reflejado en una tasa de cobertura regional del 18.3 por ciento, muy similar a la media nacional, con tasas de crecimiento a nivel licenciatura y posgrado de 4.2 y 4.7 por ciento, respectivamente, durante los últimos dos sexenios.

La diferenciación entre los sistemas estatales se ha manifestado en una recomposición de los pesos relativos de cada uno de éstos

con relación a la región, medido por su matrícula total. Por una parte, Sinaloa y Sonora han disminuido su peso relativo entre 1988 y 1999, el primero de 33.2 a 29.5 por ciento y el segundo de 27.4 a 25.6 por ciento, mientras que en el mismo periodo, Baja California gana peso relativo de 16.3 a 19.3 por ciento; Baja California Sur de 1.7 a 3.0 por ciento y Chihuahua de 21.3 a 22.3 por ciento. Profundizando en la composición interna de cada sistema para observar la diversificación institucional de acuerdo con la intencionalidad de la política sexenal para el sector, durante los sexenios de Salinas y Zedillo los regímenes institucionales predominantes fueron particulares desconcentradas en 30.7 por ciento, 20.5 por ciento particulares con registro estatal, 12.8 por ciento públicas desconcentradas y 15.3 por ciento particulares con registro federal (Moctezuma, 2001).

No obstante los logros alcanzados en materia de políticas de estímulo a los recursos humanos, reorganización del sistema, ampliación de infraestructura y diversificación de servicios a nivel regional, a la fecha se siguen promoviendo reformas para reorganizar funcional y espacialmente al SES en su conjunto, pues el objetivo de promover el desarrollo estatal y la articulación regional de los sistemas estatales de administración de la educación superior, sugiere profundizar los mecanismos de coordinación en las entidades federativas para cubrir suficiente y eficientemente las demandas del sector social y productivo.

Esto implica que los sistemas de administración y coordinación tenderían a promover la diversificación y diferenciación institucional a partir de reconocer los nichos de demanda diferencial que cada modalidad institucional atiende bajo criterios de especialización, sistemas de vinculación, desarrollo de la investigación y la tecnología, sistemas de información y movilidad laboral. En consecuencia, se reconoce la necesidad de flexibilizar y horizontalizar las estructuras y la toma de decisiones, aprovechando las redes interinstitucionales existentes y la diversificación institucional y de programas académicos en todos los niveles educativos superiores.

Lo anterior supone encontrar mecanismos de coordinación que permitan operar una efectiva política de descentralización enmar-

cada en políticas de Estado y públicas, para promover proyectos de vinculación efectivos y sistemáticos. Esto permitiría eliminar la distancia entre el espacio educativo universitario y el del trabajo, y ampliar la diversificación institucional y las fuentes de financiamiento. Adicionalmente, también permitiría diseñar políticas de Estado para eliminar los horizontes de corto plazo que prevalecen en los criterios de diseño e implementación de políticas educativas en la actualidad.

Los análisis existentes sobre los impactos diferenciales que las políticas educativas asumen en las regiones y localidades, permiten medir la efectividad de las mismas y evaluar su viabilidad y factibilidad en el plano de la acción, ya que una misma política puede impactar en mayor o menor intensidad y generar efectos multiplicadores diferentes, dependiendo de la etapa en que se encuentre (hechura o implementación). Por supuesto que los impactos también están en función de la capacidad organizativa expresada en la red institucional de que se disponga, la voluntad política de los gobernantes para asumirla y la capacidad y disponibilidad financiera.

El objetivo general de este trabajo es analizar las políticas de federalización de la educación superior en cada uno de los estados de la región noroeste, con la finalidad de conocer las implicaciones académicas y administrativas, y prever las consecuencias y el impacto de las políticas que ya se han desarrollado, así como proponer a las instancias correspondientes las recomendaciones pertinentes para aprovechar las oportunidades y responder a los retos que se presenten.

La idea es identificar instrumentos para la construcción de un método que permita lograr mayores niveles de eficacia en la prestación de los servicios de la educación superior, eliminando niveles de complejidad en las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales a nivel regional, a través del principio de subsidiaridad. Esto supone establecer la correlación entre la cobertura y la distribución espacial-territorial de la matrícula, y los niveles que alcanzan los sistemas de educación superior en cuanto a pertinencia y calidad; las formas en que estos se administran; la concentración por

áreas del conocimiento, y la centralización de los procesos de toma de decisiones vinculadas a las formas y prioridades que orientan a las políticas educativas públicas a nivel regional.

Se busca resaltar las ventajas y potencialidades de la oferta actual, atendiendo fundamentalmente criterios de pertinencia, calidad y equidad de acceso, pero reconociendo la diferenciación y especialización institucional y los nichos de demanda que cada una de las instituciones atiende.

El trabajo analiza la aplicación de políticas de estado y públicas en educación superior en la región noroeste, en contextos estatales con marcos institucionales diversificados y diferenciados entre sí. Asimismo, evalúa en una perspectiva comparada y más amplia, el papel que el Estado nacional juega en la implementación de políticas para propiciar el desarrollo y cohesión de los sistemas estatales de educación superior. La importancia radica en que se puede evaluar la diversificación institucional con que se entregan los servicios educativos de este nivel, a los sectores sociales y productivos locales que los demandan, a partir de criterios comparables como cobertura, calidad y pertinencia, que se constituyen en los objetivos nacionalmente consensuados para la educación superior, y sobre los cuales una buena parte de los esfuerzos estatales se están organizando y orientando.

La relevancia de promover a los sistemas estatales y regionales de educación superior se centra en que los gobiernos, instituciones de educación superior (IES) y sociedad, deben coadyuvar a definir el rumbo de los sistemas de educación superior en correspondencia con el rumbo de los desarrollos locales. Cumplir con los requerimientos de capital humano, la sustentabilidad a través del conocimiento, la educación permanente o para toda la vida, pero sobre todo la pertinencia y calidad de la educación, son las razones que justifican la creciente insistencia por promover la federalización a través de la descentralización y la diversificación de las IES a nivel regional en el noroeste de México.

Un trabajo como este no hubiera sido posible sin el invaluable apoyo del Grupo de Trabajo de Planeación de la Región Noroeste

de la ANUIES, ni los generosos comentarios críticos de sus integrantes. Igualmente se agradece el apoyo financiero y logístico de la UABC y la UNISON y las múltiples reflexiones de varios lectores anónimos que leyeron sucesivas versiones de este trabajo. A todos nuestras infinitas gracias por su tiempo y esfuerzo. Los errores que persisten se deben a la imposibilidad de saber aprovecharlos en beneficio del trabajo.

Patricia Moctezuma*

*La administración federalizada del sistema
de educación superior en México.
Una perspectiva de políticas públicas*

ANTECEDENTES

DURANTE los noventa, en el marco de la reforma del Estado, el debate sobre el federalismo en México se reconoce como una discusión nacional necesaria para entender y definir cuáles deben y pueden ser las funciones que deben permanecer centralizadas como políticas de Estado, a partir de medir el costo político y económico que ello conlleva. La discusión también implica definir aquellas funciones que pueden moverse hacia la esfera de la descentralización, lo cual obliga a destacar temas estratégicos como el federalismo fiscal, la reingeniería de la administración pública vía políticas públicas y las nuevas racionalidades (Aguilar, 199), y la reconsideración del marco jurídico de las instituciones en las relaciones intergubernamentales a diferente nivel (Méndez, 1997; y Ayala, 1999).

A través de la descentralización política y administrativa, es posible la renovación del federalismo (Ortega, 1988: 41). Sin embargo, ello supone conocer hasta qué grado las características territoriales y culturales del país permiten su profundización (Ammon y Hartmeier, 1998: 22). En una sociedad heterogénea, debe valorarse si la multiplicidad y variedad de los centros de poder político a nivel espacial, están promoviendo un sistema federal descentralizado, democrático-representativo en todas las instancias correspondientes y una verdadera división de poderes; o si por el contrario, se está

* Profesora titular de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Autónoma de Baja California. Es investigadora nacional y becaria UABC al desempeño académico.

optando por un Estado unitario con un sistema político con un sólo centro de impulso y representación política (Zorrilla, 1994).

Si bien es cierto que el federalismo como forma de organización política de gobierno y de administración, se materializa en acciones y normas jurídicas, también asume connotaciones más amplias, ya que implica una doctrina social que intrínsecamente desarrolla ideología y valores que propician actitudes y formas específicas de comportamiento social (Bobbio, 1994). En esta perspectiva, la participación de los estados federados en el proceso de elaboración constitucional, dimensiona los poderes federales y los de cada entidad federativa en aspectos funcionales de administración territorial, de administración de las relaciones internacionales y de toma de decisiones con apego a leyes, para mantener el equilibrio de autoridad y libertad de cada estado respecto a la Federación.

El federalismo constitucional mexicano puede ser un moderno referente si se recupera la perspectiva original en la cual surgió como una forma de descentralización que le diera solidez política a las regiones (Faya, 1996). De aquí que el federalismo sea un elemento esencial dentro de la reforma del Estado, que se expresa en lo social, lo político, lo administrativo y lo jurídico.

Algunos puntos importantes del ideal federalista son:

1. fortalecer a las instituciones republicanas y el estado de derecho;
2. fortalecer el papel de los estados y municipios en la distribución de competencias;
3. establecer equidad entre estados y municipios, en la distribución de ingresos fiscales e impulsar la capacidad de los poderes locales para generar mayores ingresos propios;
4. impulsar el desarrollo municipal y mejorar la capacidad de administración, gestión, prestación de servicios y ejecución de proyectos en distintos órdenes de gobierno;
5. promover el desarrollo regional (Barragán, 1996).

Inherente a los enfoques de nuevo federalismo, está la reforma democrática, la cual se propone como una vía para fortalecer al

sistema federal, reconociendo la pluralidad, el impulso a la participación ciudadana, la reforma electoral, la división de poderes y el cumplimiento del estado de derecho (Maldonado, 1997; y Cacciari, 1998).

En el ámbito de la educación superior, durante los últimos años se han confrontado principios de mercado con principios de Estado (Bazúa, 1997). Los primeros se relacionan con criterios de racionalidad económica, como oferta y demanda educativa, financiamiento, pertinencia y costos de oportunidad de la inversión. Los segundos son regidos por principios de orientación social relacionados con infraestructura para la cobertura, equidad de acceso, movilidad social y pertinencia sobre su carácter estratégico para impulsar el desarrollo económico y social. En este ámbito de la discusión, se ha enfatizado en profundizar la regionalización, intensificar tanto la articulación del sistema federal, como la relación con el sistema productivo y propiciar cambios estructurales en el nivel de la productividad y la tecnología de las localidades, la región y el país.

Esta situación ha llevado a grandes debates nacionales e internacionales sobre el papel que debe jugar el Estado en el desarrollo de la función educativa: si debe ser el responsable directo del financiamiento de la misma, el promotor de equilibrios entre la inversión privada y pública, y la oferta y demanda educativa, o si sólo debe promover la calidad y la pertinencia mediante políticas orientadoras y descentralizadas en las instituciones que ofrecen dichos servicios. Esta discusión promueve por la necesidad de identificar y medir la viabilidad de la federalización del sistema nacional de educación superior mexicano, a partir de conocer las características y dimensiones que la federalización ha alcanzado.

La formación de los sistemas regionales y/o estatales de educación superior, implica la recurrente discusión sobre el centralismo y la velocidad de la descentralización inherente al sistema de organización federalista. Con el paso del tiempo, ello ha obligado a revisar el marco jurídico constitucional a través del cual se rige el sistema de educación superior, como nueva expresión del federalismo en educación superior tanto en el plano valorativo como en el

operativo, a través de las políticas educativas vinculadas al desarrollo económico y a la satisfacción de las necesidades sociales de la entidad.

Sin duda, el sistema de educación superior en su conjunto ha contribuido con el desarrollo de la productividad social en el ámbito productivo e institucional. Sin embargo, la reforma estructural que desde los ochenta se ha emprendido en el Sistema de Educación Superior, ha partido de considerar que, en general, las instituciones de educación superior (IES) se han caracterizado por ser conservadoras y tradicionalistas en sus formas de operar y conducirse internamente, sobre todo por los lentos procesos de innovación organizacional que registran frente al de las organizaciones privadas y públicas.

Si la orientación de la reforma de Estado en materia de educación superior parte de argumentar que las IES no son eficientes y que no resuelven problemas de la sociedad, pareciera justificable la incorporación de principios de mercado para la regulación y operación de las de carácter público, junto con la intensificación de procesos de concurrencia de capital privado en la oferta del servicio. Si esto es un problema de fondo, se deben identificar los ámbitos de competencias de ambos sistemas y la manera estructural de organizar sus funciones, tanto hacia su interior como hacia la articulación con su entorno. Si es de forma, entonces habrá que revisar hasta dónde esa concurrencia de capital privado, se comporta como otros actos de privatización, pues en diversos ámbitos se ha definido que este es un acto político de alta sensibilidad, más que una reforma o cambio estructural administrativo profundo (Jeannety, 1990: 47).

En el análisis del desarrollo del SES, debe considerarse como categoría de análisis fundamental, el proceso de federalización-descentralización, tanto en el plano de lo instrumental y organizacional, como en el de lo político (Maliachi y Santamaría, 1996: 196). El primero se relaciona con la descentralización del poder para eficientar los resultados del sistema y reorientar las tendencias generales de concentración, ineficiencia, desarticulación y

desvinculación del presente, adecuándolas a los modelos de conocimiento, condicionamiento productivo, descentralización regional y democratización que vendrán en el futuro (González y Palacios, 1995: 40). En el segundo caso, la federalización se presume como el resultado de una voluntad política por parte del gobierno central o federal, pero también de las autoridades estatales y locales o municipales para orientar el comportamiento del sector educativo superior.

Dentro del tema de educación superior existe un intenso debate internacional acerca del rumbo que deben asumir los sistemas de educación superior, tanto en los países desarrollados como en aquéllos en vías de desarrollo, que buscan apalancarse en la educación. Por ello es que temas como la privatización y la diversificación institucional en contextos locales se han convertido en elementos necesarios de análisis. Sin embargo, en México existe un debate adicional sobre si es factible la renovación del federalismo a nivel del sistema de educación superior, a partir de aprovechar la infraestructura operativa alcanzada hasta la fecha y sólo introduciendo reformas para adecuarse a las nuevas demandas, o si se requieren cambios radicales y estructurales.

El objetivo general de esta investigación es evaluar la congruencia y pertinencia de la administración del sistema de educación superior nacional, en el marco de una tendencia a la profundización del federalismo mexicano. Éste se caracteriza por crecientes procesos de impacto regional en materia de descentralización administrativa, diversificación institucional y diferenciación funcional. En apoyo de ello se han planteado los siguientes objetivos específicos:

- a)* analizar el marco jurídico y administrativo en que se apoya la diversificación y diferenciación del sistema de educación superior mexicano, a partir del concepto federalista implícito en la ley y el esquema de administración;
- b)* caracterizar el modelo actual del sistema de educación superior, considerando las características administrativas de las diversas instituciones que operan;

- c) evaluar el sistema estatal de educación superior, a partir de los indicadores relacionados con los objetivos de política implementados, particularmente en materia de equidad de acceso, calidad y pertinencia, pues a su amparo se han vertebrado todos los programas sexenales en la materia durante la construcción del México posrevolucionario;
- d) evaluar el nivel de coordinación de la educación superior en materia de atención a la cobertura, la calidad y la pertinencia, y por último
- e) proponer elementos de diseño de políticas públicas para la administración estatal del sistema de educación superior, bajo la perspectiva de un federalismo en proceso de renovación.

La hipótesis que sustenta la presente investigación plantea que los procesos de descentralización, diversificación institucional y diferenciación funcional del sistema de educación superior, han sido concomitantes del proceso de consolidación del sistema federal mexicano. En consecuencia, con la disminución del peso del Estado en la economía y el ascenso de presiones descentralizadoras, se han establecido bases para la construcción de sistemas estatales de administración de la educación superior, mediante estrategias que pueden ir desde la unificación hasta la coordinación de los diversos esquemas de administración pública del sistema.

EL MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA DIVERSIFICACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

En la medida que los sistemas de educación superior son sistemas institucionales complejos, su estudio requiere conocer los procesos que conllevan a su diversificación y diferenciación institucional (Clark, 1991: 90). El análisis de estos procesos se relaciona con el resultado de políticas de estado orientadas a promover la oferta de programas de educación superior y a ampliar la concurrencia institu-

cional, elevar la cobertura y calidad del sistema (Rodríguez, 1998: 177) y sobre todo, adecuar el sistema educativo superior al mundo del trabajo de manera estratégica (Carnoy, 1997). En consecuencia, recientes investigaciones sobre diversificación institucional de los sistemas de educación superior han privilegiado el estudio de su formación histórica relacionada con la naturaleza y evolución del Estado, mientras que la relacionada con la diferenciación institucional del sistema, orientado por el análisis del predominio o coexistencia de esquemas de coordinación estatal frente a los de mercado, a partir de los actores que buscan el control, las jerarquías institucionales y administrativas y la difusión internacional de patrones académicos.

En países con estructura federal de gobierno, donde la educación superior se ubica en diversos sistemas estatales influidos en diversos grados por el gobierno federal, es posible observar la coexistencia de varios subsistemas alojados en más de un sistema público formal. En consecuencia, la administración del sistema de educación superior (SES), tiende a presentar la forma de una estructura en la cual se acoplan diversas instituciones con misiones y visiones diferentes, que a la vez que se organizan y administran a través de modelos educativos con lógicas y principios diferenciados, todas históricamente determinadas por el nivel de evolución social y económica del país, región o localidad en que operan (Moctezuma, 2002).

En México, las características del sistema de educación superior dentro del sector educativo se definen en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en donde se establecen los fines educativos y se destaca su carácter social, resaltando su dinamismo y adaptabilidad a través de diferentes procesos de reformas constitucionales (Ornelas, 1995). En ella se delimitan las obligaciones del Estado mexicano y de los diferentes actores que participan en este proceso, insistiendo en la educación laica y gratuita y en la vigilancia del Estado respecto al establecimiento de instituciones públicas y particulares.

En la estructura del marco jurídico de la educación, el artículo 5o. constitucional determina que a ninguna persona se le puede

impedir dedicarse a la profesión, industria, comercio y trabajo que le acomode, mientras sea una actividad lícita. Para ello, en cada estado la ley determina cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben cubrirse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

La Ley General de Educación que reglamenta al artículo 3o. constitucional, fue publicada el 13 de julio de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*, durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari. Abroga la Ley Federal de Educación que fuera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1973, durante el periodo presidencial del licenciado Luis Echeverría Álvarez. También abroga la Ley de Ahorro Escolar del 7 de septiembre de 1945, la ley que establece a la educación normal para profesores de centros de capacitación para el trabajo del 20 de diciembre de 1963, y la Ley Nacional de Educación para los Adultos del 31 de diciembre de 1975.

Esta ley general se constituye de ocho capítulos, 85 artículos y seis artículos transitorios, que se clasifican en secciones. La estructura general de dicha ley se sustenta en la organización federalista de la educación, y su contenido parte de la distribución de la función social educativa (arts. 12 al 17) y la caracterización de los servicios educativos (arts. 18 al 24). La especificación de las funciones de financiamiento de la educación se define en la sección 3 (art. 25 al 28), destacándose en la sección 4 lo referente a la evaluación del sistema de educación nacional (arts. 29 al 31). Por último, el proceso educativo definido en el capítulo VI (arts. 37 al 53), se define a partir de los tipos y modalidades de educación (arts. 37 al 46) y los planes y programas de estudio del (arts. 47 al 53).

La articulación del sistema de educación superior se define en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, decretada durante el periodo presidencial del licenciado José López Portillo. En ella se definen propósitos y se estimula que las instituciones de educación superior se vinculen entre sí para atender los requerimientos del desarrollo, buscando sentar las bases para el otorgamiento y uso de los recursos que el gobierno proporciona a las uni-

MARCO JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

Marco constitucional	Art. 3o., párrafo V, fracción VI, fracción VII Art. 123/Relaciones laborales Art. 5/Ejercicio profesional
Ley General de Educación	Decretada el 29 de noviembre de 1973. Reglamenta al artículo 3o. constitucional en materia de educación superior.
Ley para la Coordinación de la Educación Superior	Decretada por el licenciado José López Portillo
Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional	Relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal
Leyes orgánicas de las Universidades	

versidades. Dicha ley, constituida por tres capítulos y 27 artículos, define en el primer capítulo de disposiciones generales (arts. 1 al 7), que el Estado, representado en el gobierno federal, tiene la autoridad para incidir en el desenvolvimiento y expansión de dicha actividad, coordinándose con los gobiernos estatales y municipales. La definición de las políticas de Estado en la materia parte del gobierno federal, si bien en el plano funcional, el diseño, promoción y consenso de la política se hace en planes y programas acordes con el desarrollo nacional y regional. Esto incluye convenios con las entidades federativas y mecanismos de vigilancia en la creación de nuevos establecimientos, asignación de recursos financieros y evaluación.

Otros ordenamientos a los que se sujeta la educación superior son la Ley de Planeación, la Ley de Profesiones y las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional relativo al ejercicio de las profesiones del Distrito Federal, que fuera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1945, en el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho, se conforma de ocho capítulos, 73 artículos y 22 artículos transitorios.

En el contenido de la ley se observa que la expedición de los títulos profesionales es responsabilidad del Estado, a través de

las instituciones que actúan como organismos descentralizados o centralizados, pero también de las instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial. Por otra parte, quienes determinan cuáles son las actividades profesionales que se necesitan para otorgar títulos o cédulas, deben regirse por leyes que regulan los campos de acción relacionados con alguna actividad, de tal forma que todas las personas que tengan títulos legales, profesionales o de grados académicos, puedan promover patentes previo registro. Consecuentemente, serán los colegios de profesionistas y las comisiones técnicas que se organizan alrededor de cada profesión, quienes expedirán los reglamentos y delimitarán los campos de acción de cada una de las profesiones, así como las ramas y límites para el ejercicio de las mismas. Dentro de esta ley, en el capítulo VII se reglamenta lo referente al servicio social, al que se le da carácter obligatorio y se definen sus formas de implementación. En el capítulo VIII se definen los delitos e infracciones de los profesionistas a que supedita esta ley y se hace énfasis en las sanciones de quien incurra en delitos.

El ámbito interno de las instituciones de educación superior públicas descentralizadas, dada su naturaleza jurídica, se constituye por leyes orgánicas, estatutos generales, reglamentos, contratos colectivos de trabajo y otras regulaciones específicas. En el plano individual, la ley orgánica crea de manera genérica los órganos de gobierno y define expresamente la naturaleza jurídica y los fines de la institución, así como las atribuciones para legislarse a sí misma. Establece además la capacidad legal y las atribuciones que tiene la institución para decidir sobre su organización, gobierno y funcionamiento. Por otra parte, define las condiciones jurídicas para la estabilidad y permanencia de los órganos de gobierno determinando la forma en que éstos se instituyen, según sean colegiados, unipersonales, deliberativos, ejecutivos o técnicos; y especifican sus facultades y funciones de dirección y representación. Por último, estas leyes orgánicas definen el patrimonio de la institución y las condiciones de su administración. Sin embargo, es necesario puntualizar que son los estatutos generales los que operativizan y hacen funcionar a las instituciones, a partir de los principios que las leyes orgánicas definen.

Si se considera a la educación superior como un subsistema del sistema educativo nacional, la Ley de Planeación le impone requerimientos de coordinación y articulación, en el esfuerzo nacional de planear para presupuestar, que la propia Constitución establece para orientar al desarrollo nacional. Por tanto todas estas leyes deben articularse tomando en cuenta el desarrollo de las instituciones; el desarrollo del sistema de educación superior en general; las articulaciones con otros sistemas educativos; los cambios y tendencias de las profesiones de acuerdo con su especialización; y el impacto de los diseños de las administraciones públicas para hacer más eficientes y eficaces los procesos locales y/o nacionales.

La diversificación institucional de la educación superior es resultado y expresión concreta del federalismo mexicano en la materia. La creación, evolución, transformación o incluso desaparición de instituciones, permite identificar las intencionalidades de cada periodo sexenal, particularmente de las prioridades y objetivos de la política educativa.

Cada vez que se crea un nuevo subsistema de educación superior, se promueve una nueva función educativa que se permea en el espacio territorial y constituye una red a través de la cual se implementan leyes, normas y costumbres; es decir, se constituye en institución que se reconoce y acepta socialmente. La naturaleza de dichas instituciones se constituye por la especificidad de su organización interna, pero sobre todo por su capacidad para adaptarse a los cambios del medio socioeconómico y político. El posicionamiento de las instituciones educativas en el presupuesto público para educación superior, además de definir conductas institucionales, consensa el significado de los conceptos que le dan sustento a la pertinencia del sistema. Sin embargo, la preeminencia de modelos de administración más que académicos, se debe a que los primeros pueden establecerse con reglas operativas más sencillas y estandarizadas que las del ámbito académico. De hecho, ha sido una práctica común el desarrollo de la eficiencia de los procesos administrativos de recursos materiales y humanos, más que el desarrollo de la eficiencia de los procesos académicos.

Desde un enfoque institucional, la administración del sistema mexicano de educación superior, se realiza bajo un sistema federal desconcentrado con una centralizada intervención de las dependencias públicas federales en la educación tecnológica y normal; y bajo un sistema federalizado expresado en la forma de las universidades autónomas públicas de los estados con fuerte orientación central a través del financiamiento. Por último, el subsistema de universidades privadas de diversas magnitudes opera en algunos casos bajo esquemas nacionales y, en otros, bajo esquemas estatales y locales.

La regionalización y descentralización de los sistemas estatales de educación superior, se ha promovido permanentemente, buscando pasar de procesos de desconcentración a etapas de descentralización a través de los cuales se promueva la competencia, pero a la vez la complementariedad que garantice la evolución del sistema de educación superior en su conjunto (PEF, 1995). Desde la perspectiva de administración federalista, la Secretaría de Educación Pública, que opera la función de administración de la educación superior a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT), condicionan conductas y hábitos institucionales que estimulan o inhiben la eficiencia del sistema de administración federal. Sólo se requiere observar la estructura administrativa para percibir la amplitud de sus funciones y los niveles jerárquicos de mando. En la primera subsecretaría su organigrama considera la Dirección General de Bachillerato, la Dirección General de Educación Superior, la Dirección General de Profesiones y Derechos de Autor y la Coordinación General de Universidades Tecnológicas. De esta subsecretaría depende la Universidad Pedagógica Nacional. En la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, existen cinco direcciones generales, a través de las cuales se subdivide y clasifica sectorialmente la función: la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, la Dirección General Tecnológica Industrial, la Dirección General de Institutos Tecnológicos, la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo y la Dirección General de Educación Secundaria Técnica.

De esta misma subsecretaría depende el Instituto Politécnico Nacional y el Centro de Ingeniería para el Desarrollo Industrial.

En la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), constituida como un organismo no gubernamental en cuyos estatutos se define como un organismo coordinador de IES entre sí y de éstas con las autoridades educativas federales y estatales, se representan diversas IES conformadas en un sistema de redes regionales a través de las cuales se operan programas y se construyen visiones, compartiendo, complementando o confrontando políticas o programas. La finalidad de dicho organismo es orientar el estudio de los problemas académicos y administrativos del sistema nacional de educación superior, para planear, recomendar y mejorar a la organización y el funcionamiento de las IES, identificar problemas de financiamiento de las IES, así como promover y mejorar a las actividades de docencia, investigación y difusión de la cultura (ANUIES). Su actuación como gestor y representante de un importante sector de IES de diversos subsistemas suele entrar en conflicto cuando se pasa del plano de la hechura al de la implementación de políticas para el desarrollo de este sector, ya que este nivel implica el manejo de recursos financieros que normalmente buscan ser negociados por el gobierno federal. En consecuencia, durante los noventa, la ANUIES se ha reconvertido en un gestor de fondos internacionales, en el marco de un intenso esfuerzo realizado en esa dirección por los principales actores de la educación superior en México (Adelman y Ortega, 1995; Mungaray y Green, 1997; y Gacel, 2000).

CONCLUSIONES

La pregunta: ¿hasta dónde la representación de los actores regionales puede incidir para cambiar el rumbo del sistema educativo superior desde sus ámbitos locales? tiene al menos dos respuestas: desde una visión central, hasta donde la estructura y naturaleza de las instituciones existentes para administrar el sistema de educación superior se hubieran convertido en instrumentos que

coadyuvan a darle cohesión a la administración nacional de la educación superior, a través de los actores locales que representan a las IES. Incluso se ha argumentado que la ANUIES se mueve en un difícil equilibrio, pues negocia con el gobierno evitando niveles institucionales de conflicto y por otra parte promueve consensos regionales e interinstitucionales entre las diversas IES. Desde una perspectiva externa, la respuesta sería hasta donde el sistema de educación superior busque encontrar los medios para transitar hacia esquemas mucho más dinámicos y versátiles que le permitan articularse hacia otros sistemas de educación superior en el mundo, de manera multilateral o bilateral, a partir de sus ámbitos locales y regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- ADELMAN, A. y S. Ortega (eds.), 1995, *An International Student Guide to Mexican Universities*, México, SEP.
- AGUILAR, L., 1996, "Hacia un nuevo federalismo", en R. Arellano (comp.), *México hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla, pp. 13-24.
- AMMON, G. y M. Hartmeier, 1998, "Le fédéralisme et le centralisme: les deux principes fondamentaux de l'organisation territoriale", en G. Ammon y M. Hartmeier (dirs.), *Fédéralisme et Centralisme. L'avenir de L'Europe entre le modele Allemand et le modele Francais*, París, Economica, pp. 3-23.
- AYALA, J., 1999, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE.
- BARRAGÁN, J., 1996, "Hacia una mejor comprensión de nuestro federalismo", *Revista AMEINAPE*, núm. 1, enero-junio, pp. 21-64.
- BAZÚA, F., 1997, "Estado, mercado e interés público en la educación superior", en G. Valenti y A. Mungaray (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, pp. 25-87.
- BOBBIO, N., 1994, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE.
- CACCIARI, M., 1998, "Per un nuovo federalismo", *Democrazia e diritto*, año XXXVII, núm. 2/97, mayo, pp. 33-39.
- CÁMARA DE DIPUTADOS LIX LEGISLATURA, 2003, *Decreto de Ley de Educación Superior*, mimeo., p. 18.

- CARNOY, M., 1997, "The great work dilemma: education, employment, and wages in the new global economy", *Economics and Education Review*, vol. 16 (3), pp. 247-254.
- CLARK, B., 1991, *El sistema de educación superior, una visión comparativa de organización académica*, México, Nueva Imagen-Universidad Futura-Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- FAYA Viesca, J., 1996, "Impulso a un nuevo federalismo", *Revista AMEINAPE*, núm.1, enero-junio, pp. 121-134.
- GACEL, J., 2000, *La internacionalización de la universidades mexicanas*, México, ANUIES.
- GONZÁLEZ, J. y M. Palacios, 1995, *Educación superior y partidos políticos en México, 1994*, México, UAM-UAQ.
- JEANNETTY, E., 1990, "Una tendencia mundial, la privatización", *Revista de Administración Pública*, núm. 76, enero-abril, pp.45-60.
- MALDONADO, L., 1997, "La evolución del federalismo en América y sus nuevas perspectivas", *Quórum*, 2a. época, año VI, núm. 53, mayo, pp. 45-58.
- MALIACHI, E. y A. Santamaría, 1996, "Federalismo, teoría y praxis en el sistema educativo", *Revista AMEINAPE*, núm.1, enero-junio, pp. 193-202.
- MÉNDEZ, J.L., 1997, "Estudio introductorio", en D.L. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica y Universidad de Colima, pp. 7-46.
- MOCTEZUMA, P., 2001, "El marco jurídico y administrativo de la diversificación del sistema de educación superior mexicano", en D. Piñero (coord.), *La educación superior en el proceso histórico de México*, México, UABC-ANUIES, I-III, pp. 122-134.
- MUNGARAY, A. y M. Green (coords.), 1997, *Colaboración académica México-Estados Unidos*, México, ANUIES.
- ORNELAS, C., 1995, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, FCE-CIDE.
- ORTEGA, R., 1988, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Editorial Porrúa.
- RODRÍGUEZ, R., 1998, "La modernización de la educación superior en perspectiva", en R. Rodríguez y H. Casanova (coords.), *Universidad contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*, México, CESU-Miguel Ángel Porrúa, vol. 1, pp. 171-197.
- ZORRILLA, P., 1994, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo", *Quórum*, año 3, núm. 31, noviembre-diciembre, pp. 57-64.

Patricia Moctezuma

*El ámbito federal de la
educación superior en Baja California*

ANTECEDENTES

EL ANTECEDENTE de la administración del sistema educativo en Baja California, se encuentra en la creación misma del Estado, mediante el decreto del Congreso de la Unión del 31 de diciembre de 1951, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 1952 (Bonifaz y Miranda, 1994) durante el periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortines. También se sustenta en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en su capítulo II, donde se señalan las dependencias que conformarían la administración pública, constituida por una secretaría general y 15 organismos gubernamentales y la creación de un consejo formado por el gobernador y los titulares de las dependencias. En este contexto, en 1959 se creó la Dirección General de Educación Pública, sustituyendo a la Dirección de Acción Cívica y Cultural que se había instituido en 1953, a la cual en 1955 el gobierno federal le asignó patrimonio propio a través de bienes inmuebles para el funcionamiento del sistema educativo.

Con las reformas administrativas promovidas durante el periodo del gobernador Roberto de la Madrid Romandía, se aprueba una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, mediante la cual se crea la Secretaría de Educación y Bienestar Social, que coordina tanto los servicios educativos como los recreativos y de bienestar social, a través de cuatro direcciones: educación, previsión social, asuntos culturales y asuntos deportivos. Adicionalmente, en 1978 se instaura en Baja California la delegación federal de la Secretaría de Educación Pública, como resultado de la reforma administrativa

que a nivel federal promoviera el presidente José López Portillo, asociada a la búsqueda de la descentralización administrativa de las funciones públicas.

Paralelamente, en 1978 se aprobaba la Ley para la Coordinación de la Educación Superior a nivel federal, en la que se ofrecía el marco jurídico-normativo para promover y coordinar acciones que vincularan la planeación institucional e interinstitucional, con los lineamientos y prioridades del desarrollo nacional. En estos lineamientos se enfatiza la importancia de planear integralmente el futuro de la educación superior, que dio lugar al establecimiento de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes), los consejos regionales, las comisiones estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes) y una unidad de planeación para cada una de las instituciones de educación superior, contemplando dentro de las funciones de esta última, establecer como objetivo fortalecer, promover y estimular la consolidación de la educación superior en los estados, planear y propiciar el crecimiento, desarrollo y reordenación de la educación superior en cada entidad federativa, además de estimar el presupuesto necesario para ello.

De acuerdo con este marco normativo y de política educativa nacional, en Baja California se requería la operación de programas, proyectos y acciones coordinadas para el apoyo de la consolidación y desarrollo de la educación superior, y de la difusión y evaluación de sus propias políticas estatales. Sin embargo, hasta 1986 se publicó en el *Periódico Oficial del Poder Legislativo Local*, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, redefiniendo las competencias de la Secretaría de Educación y Bienestar Social, que se orientaría a cumplir y hacer cumplir la Ley de Educación Pública del estado; diseñar y formular los programas relativos a la educación, cultura, ciencia, tecnología, deportes, recreación y bienestar social, considerando la normatividad y rectoría del gobierno federal; formular y promover acuerdos de concertación con los sectores social y privado para hacerlo; por otra parte planear, desarrollar, impartir, vigilar y evaluar los servicios educativos a cargo del gobierno del estado, otorgar becas, llevar a cabo el registro

y control del ejercicio profesional en el estado, así como auspiciar y vigilar el establecimiento de colegios y asociaciones profesionales.

En 1995 se publicó el reglamento interno de la Secretaría de Educación y Bienestar Social, que en su artículo 15 define las responsabilidades que corresponden al Departamento de Educación Superior, las cuales consisten en: *a*) organizar y controlar técnica y administrativamente a las escuelas de educación superior, tanto oficiales como particulares; *b*) coordinar sus actividades con otras dependencias y organismos que imparten el mismo nivel de enseñanza en el estado, así como organizar, controlar y desarrollar actividades de investigación e información para mejorar continuamente los rendimientos del proceso de enseñanza-aprendizaje para la vida social y familiar, de acuerdo con los términos de la Ley de Educación en el estado, que fuera publicada en 1992 y que deroga la Ley de Educación de 1975.

El esfuerzo institucional desplegado a partir del último Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PEF, 1995), se ha expresado fundamentalmente en políticas de estímulo a los recursos humanos, reorganización del sistema, ampliación de infraestructura y diversificación de servicios a nivel regional. No obstante lo anterior, el objetivo de promover la articulación y desarrollo de los sistemas de administración de la educación superior, requiere mecanismos de coordinación en las entidades federativas para cubrir suficiente y eficazmente las demandas del sector social y productivo. Esto implica que los sistemas de administración y coordinación tenderían a promover la diversificación y diferenciación institucional a partir de reconocer los nichos de demanda diferencial que cada modalidad institucional atiende bajo criterios de especialización, sistemas de vinculación, desarrollo de investigación y tecnológico, sistemas de información y movilidad laboral.

Las reformas del sistema educativo se han realizado buscando la continuidad en la manera de concebir y definir la política de educación superior en el estado, mientras a nivel nacional se promovían cambios en la Ley Federal de Educación Superior y en la concepción del papel del estado en la responsabilidad de otorgar el servicio educativo, debido al cambio en algunos criterios de financiamiento

a la educación en general y la superior en particular. Los análisis existentes sobre los impactos diferenciales que las políticas educativas asumen en las regiones y localidades (Sánchez y Moctezuma, 1998), permiten medir la eficacia de las mismas y evaluar su viabilidad y factibilidad en el plano de la acción, ya que una misma política puede impactar en mayor o menor intensidad y generar efectos multiplicadores diferentes dependiendo de la etapa en que se encuentre: hechura o implementación. Por supuesto que los impactos también están en función de la capacidad organizativa expresada en la red institucional de que se disponga, la voluntad política de los gobernantes para asumirla y la capacidad y disponibilidad financiera.

Lo anterior supone encontrar mecanismos de coordinación que permitan operar una efectiva política de descentralización enmarcada en políticas de estado y públicas, para promover proyectos de vinculación efectivos y sistemáticos. Esto permitiría eliminar la distancia entre el espacio educativo universitario y el del trabajo, ampliar la diversificación institucional y de fuentes de financiamiento. Adicionalmente, también permitiría diseñar políticas de Estado para eliminar los horizontes de corto plazo que prevalecen en los criterios de diseño e implementación de políticas educativas en la actualidad.

LA ESPECIALIZACIÓN ECONÓMICA DE BAJA CALIFORNIA

Las actividades económicas de Baja California mantienen una estrecha vinculación con los mercados de insumos y productos de California y una relativa lejanía con los centros de producción y consumo del interior del país. Su estratégica ubicación geográfica como zona de frontera entre mercados, se caracteriza por una intensa dinámica poblacional que permite mantener una baja estructura de costos laborales y una amplia cobertura de servicios educativos que contribuye a una alta productividad de la mano de obra. Con

el tiempo, esto ha terminado por convertirla en una zona de producción para el mercado mundial, con impactos regionales binacionales importantes. Esto significa que mientras los bajos costos y alta calidad laborales estimulan la presencia de empresas internacionales con diversos niveles de desarrollo tecnológico en Baja California, su necesidad de proveedores con niveles de calidad ajustados a su demanda de insumos, está estimulando el crecimiento industrial y de los servicios profesionales en el área de San Diego y el Sur de California (Mercado, 1999).

Debido al proceso de apertura económica mexicano, para 1990 la industrialización vía maquiladoras iniciada en 1965 y el ascenso del espíritu empresarial y exportador (Surber, 1997), convierten a Baja California en una importante región industrial, donde coexisten modernas plantas internacionales con micro y pequeñas empresas tradicionales. Esto convierte a la industria en el más dinámico sector generador de empleos, al aumentar de 20 a 32 por ciento entre 1980 y 1990, mientras que el sector comercial y de servicios ve descender su peso de 70 a 54 por ciento. A nivel del producto interno bruto (PIB), el peso de la industria manufacturera pasa, entre 1993 y 1998, de 17.7 a 21.4 por ciento, mientras que el de comercio, restaurantes y hoteles se mantuvo en 23 por ciento, lo cual es también indicativo del importante ascenso de las actividades manufactureras. De los 3.3 puntos porcentuales que ha crecido el sector, 2.2 corresponden al sector de productos metálicos, maquinaria y equipo, lo que es indicativo de la especialización industrial regional (Mungaray, Moctezuma y Varela, 2001).

Baja California se caracteriza por tener un crecimiento industrial fuertemente basado en la subcontratación, tanto moderna de alta tecnología asociada a televisiones y todo tipo de aplicaciones microelectrónicas, como tradicional asociada a textiles y muebles de madera. De las empresas generadoras de los contratos de las empresas maquiladoras en Baja California, 90 por ciento se ubican en el corredor Los Ángeles-San Diego (Parry, 1998). Es claro que el impacto de la cada vez más importante expansión industrial observada en Baja California, proviene principalmente de las

empresas registradas bajo el régimen de la industria maquiladora, que está dando lugar a mayores oportunidades de empleo con altas expectativas de mejoría debido a la introducción de nuevas prestaciones y servicios en materia de salud, vivienda y prestaciones. Se puede decir que la organización industrial que predomina en la entidad está determinada por la propia dinámica de la maquiladora, sus proveedores, sus mercados y esquemas de subcontratación en ambos lados de la frontera.

La fuerte presencia de la industria maquiladora en la economía de Baja California, producto del dinamismo industrial de California, genera un círculo de crecimiento virtuoso en la región. Al generar empleos que disminuyen el incentivo a emigrar, promueven el desarrollo de la infraestructura, incentivan el desarrollo de proveedores, orientan el desempeño de los centros de educación e investigación y amplían las oportunidades para los negocios locales, contribuyen a que el estado sea identificado como una región próspera que atrae flujos migratorios del centro y sur del país y que ello sea un fuerte atractivo para nuevas inversiones provenientes de Estados Unidos y países asiáticos, principalmente Japón y Corea.

Las implicaciones de política económica, tecnológica y educativa, indican que en la medida que el crecimiento económico está muy vinculado al desarrollo industrial y a los niveles de calificación de los mercados laborales, la política educativa podría ser más efectiva si fuera parte de una política industrial horizontal, o si en ausencia de una coordinación en la materia, las instituciones educativas efectivamente desarrollan sus planes y programas de estudio de acuerdo con las señales y necesidades del desarrollo económico de la industria. En el caso de Baja California esto es parte de un reto a resolver, mientras que en el de California, es claro que con más años de formación e incursión en la construcción de su sistema educativo, su vinculación con los sectores productivos es parte de su devenir cotidiano. Sin embargo, la interdependencia del crecimiento económico y del desarrollo industrial entre ambos estados, plantea un fuerte reto a la necesaria coordinación de los sistemas de formación profesional, especialmente a nivel de la educación técnica superior, superior y de posgrado, tanto a nivel estatal como a nivel transfronterizo entre Baja California y California.

TIPOLOGÍA DE LA VINCULACIÓN
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
CON SECTORES PRODUCTIVOS

El avance en la educación, la ciencia y la tecnología, permite ampliar el desarrollo empresarial y mejorar las condiciones de producción en calidad y eficiencia de los productos. La construcción regional de un sistema competitivamente endógeno con base en el desarrollo de sus recursos estratégicos, implica mejorar la organización industrial a través de mecanismos de coordinación institucional entre industrias, empresas, gobiernos y organismos educativos.

Como los sistemas educativos juegan un importante papel en la difusión y enseñanza del conocimiento científico y tecnológico, la vinculación entre el sector educativo y productivo para la formación de profesionistas que satisfagan las necesidades del mercado laboral, se convierte en un vital instrumento de política industrial. El desarrollo industrial de Baja California hacia empresas con niveles tecnológicos más sofisticados, ha cambiado el perfil de la demanda de recursos humanos de nivel técnico y profesional, principalmente.

De las habilidades para el ensamblaje que caracterizaron los primeros tiempos de la industria maquiladora, se ha pasado a la necesidad de habilidades para manejo de técnicas e instrumentos de precisión y alta tecnología. De hecho, la presencia de empresas como Sony, Panasonic, JVC, Hitachi, Sanyo y Samsung, que han hecho de Tijuana la capital mundial de la televisión a color, se relaciona positivamente con la presencia de una fuerza de trabajo de alta calidad y capacitación. Esto incluso ha tenido un fuerte impacto sobre la orientación de la oferta de educación técnica y superior del estado, orientado cada vez más hacia la formación de recursos humanos con capacidad técnica y gerencial, que identificándose como vinculadores de prácticas globales a nivel local, y por tanto, en potenciales endogenizadores comunitarios de lógicas mundiales de crecimiento.

Considerando la estructura industrial de Baja California y sus tendencias a especializarse en la electrónica a través del apoyo y promoción realizada por el gobierno del estado para el fortaleci-

miento de cadenas productivas, es imprescindible un marco estatal de planeación que prevea la necesidad de crear nuevas instituciones formadoras de profesionistas, a nivel superior, técnico o licenciatura, capaces y emprendedores que satisfagan el perfil de demanda de creciente calidad que va configurando el mercado. Esto permitiría armonizar la complementación del funcionamiento del sistema productivo de Baja California con el de California, en la lógica del diseño de política industrial a nivel regional siguiendo las tendencias del ganador.

Si la educación y el desarrollo científico y tecnológico son los medios que la moderna sociedad de California está empleando para trascender en lo empresarial y en lo social a la vez sin afectar sus sectores tradicionales, entonces el desarrollo cooperativo y armonizado de los sistemas educativos con la realidad empresarial en Baja California, constituye un eje prioritario de planeación económica y social para optimizar los recursos locales en la lógica de fortalecer las ventajas competitivas de la región binacional.

En Baja California coexisten instituciones representativas de la diferenciación institucional que caracteriza al país en materia de culturas organizacionales y modelos educativos, tanto a nivel medio superior como superior. La educación técnica que imparten los centros de capacitación para el trabajo industrial (Cecati) forman parte de un sistema educativo orientado a satisfacer las necesidades de la comunidad empresarial. Por otra parte, los bachilleratos técnicos que capacitan a los jóvenes para el trabajo calificado como parte del plan normal de estudios, incluye a los colegios de bachilleres de Baja California (Cobach), centros de bachillerato tecnológico industrial y de servicios (CBTIS), los centros de estudios tecnológicos, industriales y de servicios (CETIS) y más recientemente los colegios nacionales de educación profesional técnica (Conalep).

En la visión de vinculación prevaleciente en la gran región binacional, existen tres tipos de vinculación que es posible desarrollar con diferentes propósitos: la de investigación, la de asistencia técnica y la de educación continua. La primera tiene que ver con la colaboración entre instituciones educativas y empresas para el desarrollo de aplicaciones o mejoras que pueden llevar a innovaciones en productos y/o procesos. La segunda se relaciona con la función

de servicio que todo estudiante de educación superior debe realizar a favor de los sectores menos favorecidos. Normalmente se trata de propiciar aprendizajes significativos a partir de resolver problemas sencillos a través de estudiantes que, a la vez que cooperan, aprenden. La educación continua tiene que ver con los servicios de capacitación y actualización permanente que requieren los empresarios y trabajadores de las empresas, por lo cual están dispuestos a pagar alguna cantidad.

El sistema regional de educación, se ha construido con diferencias y similitudes hacia adentro y hacia fuera de la región. En consecuencia, cada institución, dependiendo del subsistema a que pertenezca y su disponibilidad de recursos y relaciones, ha instrumentado un modelo de vinculación privilegiando alguna de las áreas mencionadas.

A nivel superior, la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) opera como organismo descentralizado en la figura de universidad pública estatal con su propia Ley Orgánica; decide y define sus propios estatutos y reglamentos internos y se organiza por escuelas y facultades por áreas académicas con modelos rígidos y semiflexibles. Su coordinación corresponde a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), con sede en la ciudad de México. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a través de los institutos de investigación en física y astronomía, actúan conforme sus reglas generales acordadas en la ciudad de México. En el caso de la UABC, la principal fuente de atención a la vinculación que implique el desarrollo de aplicaciones o aun la transferencia de tecnología, son los institutos y sólo marginalmente las escuelas en el área de aplicaciones. Es claro que son también las escuelas, principalmente aquellas que no cuentan con tradición o experiencia de investigación, las que se dedican a la promoción de la educación continua y, con menor eficacia, a la supervisión de estudiantes en servicio social o en prácticas profesionales en las empresas.

Los centros de investigación SEP-Conacyt en Baja California, el Centro de Investigación Científica y de Estudios Superiores de

Ensenada (CICESE), en ciencias naturales y exactas, y el Colegio de la Frontera Norte (Colef), en ciencias sociales, se organizan con base en los criterios de mayor exigencia del sistema en cuanto a calidad y competencia, pues una gran concentración de personal científico con sobradas calificaciones, se dedica a producir, en términos de investigación básica o aplicada, con parámetros internacionales. Este tipo de instituciones se organizan como órganos desconcentrados que dependen de directrices nacionales que son supervisadas y aprobadas por un órgano intersecretarial con representatividad local y/o sectorial, según sea el caso. En estos centros es posible observar un modelo de vinculación más amplio y elaborado a través de proyectos de investigación. Aunque muestran diferencias debido a sus vocaciones científicas, presentan características comunes en cuanto a la orientación a transferir el conocimiento generado a través de convenios de asistencia con las empresas o de programas de divulgación hacia la sociedad.

Los institutos tecnológicos de Tijuana y Mexicali funcionan bajo la figura de organismos públicos desconcentrados, con normatividad y mecanismos de control centralizados en materia de currículum, contratación de académicos y designación de directivos. Estas instituciones se coordinan a través de la Dirección General de Institutos Tecnológicos de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT), con sede en la ciudad de México. El Instituto Politécnico Nacional (IPN), a través de un centro de investigación en electrónica, se maneja directamente a través de la SEIT, incluyendo sus dependencias que actúan conforme reglas centralmente definidas. En el esquema de los institutos tecnológicos, el modelo de vinculación sirve para estrechar los lazos de cooperación entre empresa y escuela para la formación de los estudiantes a través de servicio social e internados en las empresas después de cierto tiempo formativo. Este modelo prevalece también en las instituciones particulares maduras, pues la educación vinculada con el mundo del trabajo a través de estancias en las empresas y el desarrollo de iniciativas emprendedoras, prestigia socialmente este tipo de instituciones frente a las familias y las empresas, porque se piensa que

por esta vía es más seguro que los aprendizajes de los estudiantes serán pertinentes.

Las universidades privadas, por su parte, se rigen por misiones, principios y parámetros de calidad establecidos sobre la base de la competencia de cada uno de los proyectos educativos frente a la sociedad, articulándose con el mercado de trabajo de una manera más flexible. Sin embargo, sus características de diferenciación son amplias, ya que coexisten instituciones de sistemas nacionales como la Universidad Iberoamericana del Noroeste, la cual se rige por el estándar que marca su propio sistema, con otras instituciones privadas regionales que han ido adquiriendo mayor presencia en el estado, como son el Centro de Estudios Tecnológicos y Superiores (CETYS), el Centro Universitario de Tijuana (CUT), el Tecnológico de Baja California, Universidad Católica y otras de carácter local, que presentan problemas en el diseño de su modelo educativo y sobre todo, en los mecanismos de vinculación. En estas instituciones se desarrollan modalidades de vinculación, a través de servicio social comunitario junto con estancias profesionales en empresas y el desarrollo de iniciativas emprendedoras, supeditadas todas a la eficiencia terminal que exige la titulación.

Como parte de los procesos de apertura, en Baja California se ha observado un importante crecimiento de instituciones privadas de educación superior. Algunas instituciones maduras de fuerte arraigo regional, como el Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS) e instituciones nacionales de más reciente presencia regional, como la Universidad Iberoamericana (UIA), se rigen por parámetros de calidad establecidos sobre la base de la competencia nacional e internacional y articulan su modelo educativo y sus funciones, en estrecha relación con el mundo del trabajo. Sin embargo, el auge de nuevas instituciones pareciera a veces darse en niveles de improvisación que si bien resuelven problemas de matrícula a corto plazo, a mediano y largo plazos, afectarán la credibilidad del mercado, si no se supervisan con criterios justos y de calidad que las regulen sin inhibir su trabajo. De hecho, dada la centralizada estructura de toma de decisiones que caracteriza a las insti-

tuciones públicas, la autorización y desarrollo de las instituciones particulares, es lo más cercano a la toma de decisiones estatalmente descentralizadas en materia de educación técnica y superior.

De reciente creación, la Universidad Tecnológica de Tijuana opera como organismo público descentralizado, dependiente del gobierno del estado de Baja California, con personalidad jurídica propia, pero sectorizado e integrado a la Coordinación General de Universidades Tecnológicas, dependiente de la SESIC, donde se marcan las directrices y se toman las principales decisiones. Se distingue por tener un currículum de dos años orientado a formar técnicos superiores, con una organización que incorpora a empresarios y profesionistas en niveles importantes en la toma de decisiones. Ofrecen una alternativa educativa más directamente vinculada al mercado de trabajo y al desarrollo regional, pues promueve la permanencia de los jóvenes en su lugar de origen mediante acciones de vinculación con la industria local que promueven su aprendizaje e incorporación al mundo del trabajo. El modelo de vinculación de la Universidad Tecnológica está mucho más condicionado y dirigido por las necesidades de la industria local. De hecho, es quizás el modelo educativo más claramente definido y estructurado con relación a las necesidades de los sectores productivos locales y regionales, pues tiene a ir más de la mano con las vocaciones productivas en torno a las que se organiza el desarrollo industrial. El hecho de que se concentre en la formación de técnicos que ahora tienen la posibilidad de revalidar sus estudios para obtener un diploma de licenciatura en alguno de los institutos tecnológicos, permite articular un modelo de vinculación concentrado en la formación y el aprendizaje que todavía es nuevo y tiene aún hacia delante sus principales retos.

EVALUANDO LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN BAJA CALIFORNIA

En la búsqueda de criterios para la hechura de política pública y partiendo de un enfoque federalista de implementación de política,

dada la existencia de una organización con reglas básicas, se procedió a determinar a los principales actores que coexisten y determinan la toma de decisiones en el ámbito de la educación superior en Baja California. Las instituciones de educación superior se representaron por los rectores y directores generales, los usuarios directos se representaron con los estudiantes y los usuarios indirectos con quienes demandan los servicios complementarios que ofrecen las IES y los empleadores, ya que ellos pueden opinar respecto a los egresados.

El gobierno en sus tres niveles, fue definido como participante directo del sistema estatal de educación superior (SES), pues este último se condiciona por las estructuras administrativas, las políticas, los recursos y estímulos que percibe de la SEP, el Conacyt, o la SEBS. Otro actor fundamental lo representa el Congreso del estado, a través de las mesas especializadas, ya que en el Poder Legislativo se discuten iniciativas y propuestas de ley que van adecuando los marcos normativos a las nuevas dinámicas de competencia, complementación y adaptación del SES, al sistema nacional de educación superior (SNES) y a los procesos locales de desarrollo.

Para conocer el punto de vista de las IES, se entrevistó a 12 de los rectores o directores generales de las IES del estado, públicas o particulares, representativos de cada uno de los subsectores, tanto público centralizado como autónomo, así como los centros SEP-Conacyt. Estos representan el 41.7 por ciento de las entrevistas, mientras que las IES particulares significan el 58.3 por ciento. La entrevista se orientó a conocer su opinión de los acerca de la contribución que hace cada una de las IES al conjunto del SES. El objetivo ha sido observar cuál es su perspectiva con relación al sistema en su conjunto, resaltando las características de su modelo educativo, los aspectos de liderazgo institucional, los mecanismos para la articulación de cada IES con otras de su subsistema, así como con el resto de las IES y con los diferentes niveles de la administración pública. Tomando en cuenta la perspectiva federalista de cada uno de éstos, se identifican algunos criterios que debe considerar una política de coordinación estatal de la educación superior, desde la perspectiva de su visión y misión en el futuro.

Para apreciar la dimensión de los usuarios directos, es decir, los estudiantes, se aplicó una encuesta con el objetivo de recabar su opinión respecto al acceso, la calidad y la pertinencia de la IES del SES. La dimensión de los usuarios indirectos, es decir, los empleadores, se obtuvo con una encuesta de opinión de egresados de las IES del SES respecto a las necesidades del entorno económico y social. Ambas encuestas se diseñaron mediante muestreo aleatorio estratificado, el cual consiste en dividir a la población en grupos que comparten características en común (estratos), y seleccionar aleatoriamente un número de elementos de cada estrato de acuerdo con su participación en el total de la población de los cinco municipios de Baja California.

Mientras que el universo seleccionado de usuarios directos (estudiantes) fue de 38,120, el universo de usuarios indirectos (empresas) se determinó a partir de los 67,669 establecimientos en el estado de Baja California. Con el fin de tener información comparable, el año base seleccionado fue 1998. Por el tamaño de los universos se ha utilizado el procedimiento para el muestreo aleatorio estratificado cuando el tamaño de la muestra es grande con un margen de error de 5 por ciento.

El tamaño de muestra resultante para usuarios indirectos fue $n = 398$, pero como la población de usuarios estudiantiles es casi la mitad, se decidió multiplicar el tamaño de la muestra por cuatro, en virtud de lo difícil que puede ser construir un elemento de política pública a partir de una opinión que depende de varias más. Se pensó que esto permitiría tener más seguridad de sus opiniones, así que se determinó $n = 1,600$.

En los últimos años, la búsqueda de equilibrios entre el criterio de mercado y de Estado a la hora de construir ventajas competitivas locales mediante la entrega del servicio educativo a nivel superior, ha involucrado a este sector en la búsqueda de nuevas racionalidades, reconociendo la naturaleza diversificada de las IES, los grados de consolidación o madurez institucional y sobre todo, las formas en que cada una de ellas se insertan en sus entornos regionales, nacionales e internacionales.

Cuadro 1

USUARIOS DIRECTOS ENTREVISTADOS POR IES DE BAJA CALIFORNIA

<i>Institución</i>	<i>Tijuana</i>	<i>Mexicali</i>	<i>Tecate</i>	<i>Ensenada</i>	<i>Total</i>
UABC	95	124	123	142	484
CETYS	60	100		79	239
CUT	75	90		69	234
ITT	148				148
ITM		72			72
ITE				63	63
Colef	21				21
UITT	124				124
UPN		9			9
ESCE		25			25
U. de las Californias	28				28
Ibero	101				101
UCBC	16			58	74
Campobello	7				7
Xochicalco		25		53	78
Uni. Noroeste	75				75
Univer	23				23
Total	773	445	123	464	1,085
	(42.8%)	(24.7%)	(6.8%)	(25.7%)	(100%)

Fuente: Investigación directa.

La creación de sistemas estatales de educación superior supone la necesidad de reorganizar los servicios de educación superior, a partir de diversificar y hacer más eficiente su oferta, equilibrándola a nivel técnico superior, de licenciatura y posgrado. Esta eficiencia requiere tomar en cuenta los necesarios equilibrios entre las diferentes áreas del conocimiento, la importancia de acercar la utilidad de los servicios educativos a los usuarios directos e indirectos y reconocer la necesidad de volver más pertinente a la educación, de acuerdo con los retos que plantea la estrategia de desarrollo de cada una de las entidades y/o regiones.

Por otra parte, el conjunto de IES a nivel estatal tiende a buscar su articulación a través de funciones y redes administrativas, requeridas para que cada una se vincule con las diversas instancias de gobierno, de administración pública y organismos no gubernamenta-

les, conjugando un complejo tejido social que requiere ser eficientemente coordinado bajo criterios de equidad, calidad y pertinencia.

Cuadro 2

DISTRIBUCIÓN DE LA ENCUESTA DE USUARIOS
INDIRECTOS (EMPLEADORES) POR MUNICIPIO
Y SECTOR DE ACTIVIDAD EN BAJA CALIFORNIA

	<i>Total</i>	<i>Tijuana</i>	<i>Mexicali</i>	<i>Tecate</i>	<i>Ensenada</i>	<i>Rosarito</i>
Total	67,669	33,408	19,129	2,024	11,220	1,888
	100%	49.3	28.3	3.0	16.6	2.8
Manufactura	5,171	15	9	1	5	1
	7.64					
Comercio	29,104	85	48	5	29	4
	43.01					
Servicios	32,744	95	55	5	32	5
Otros	650	2	1	1	1	1
	0.96					
Muestra	400	197	113	12	67	11

Fuente: INEGI.

LA DIMENSIÓN DE LA EQUIDAD

Las características de un sistema estatal de educación superior, constituido por un conjunto de instituciones de naturaleza diversa que persigue la equidad en diversos planos, se debe expresar en condiciones de acceso al sistema a los diversos oferentes, con oportunidades claras en cuanto a la entrega del servicio y la evaluación de la distribución espacial de la oferta por localidad y municipio. Además, también se debe medir la densidad del servicio para garantizar la igualdad de acceso para demandantes potenciales y reales, considerando la equidad a partir de los niveles diferenciados de ingreso de la población y las posibilidades reales de acceso a los diferentes subsistemas educativos en el estado. Otra dimensión de la equidad estaría relacionada con decisiones individuales, más motivadas por gustos y preferencias originadas en el mercado, que por vocación.

La expresión concreta del verdadero acceso de los bajacalifornianos al sistema de educación superior es que a pesar de que se han creado instituciones educativas que operan en un crecientemente complejo marco de regímenes administrativos con misiones y nichos de demanda atendida diferenciados, tan sólo cerca de 40,000 usuarios directos se forman en alguna de las opciones del sistema de educación superior.

Esto significaría que si bien se ha logrado consolidar una diversidad de áreas del conocimiento a través de medios diferentes como es la investigación básica y aplicada, o de modelos académicos orientados por la docencia que buscan estar al nivel de las necesidades a través de la formación académica de sus recursos humanos, apenas ha sido suficiente para estar al nivel de la cobertura nacional en materia de atención a jóvenes del cohorte de 20 a 24 años, con 16.5 por ciento.

Desde la perspectiva de equidad, existe un desarrollo equilibrado entre la diversificación institucional y la consolidación de áreas del conocimiento. Sin embargo, presenta problemas de concentración en algunas áreas del conocimiento, como la de ciencias sociales y administrativas, dando lugar a desequilibrios entre oferta y demanda de estas formaciones a nivel estatal. El 0.7 por ciento está concentrada en ciencias agropecuarias, 6.3 por ciento en ciencias de la salud, 1.7 por ciento en ciencias exactas, 45 por ciento en ciencias sociales y administrativas, 14.8 por ciento en educación y humanidades y 31.5 por ciento en ingeniería y tecnología. Desde el punto de vista espacial, también existe una concentración de la oferta en los principales centros urbanos, de acuerdo con la característica eminentemente urbana de la población del estado, con leve alcance en los nuevos pero importantes asentamientos.

El principio de equidad tiene como condición un adecuado sistema de información y promoción que facilite la igualdad de oportunidades de acceso social en general y de los demandantes en particular a este nivel educativo al conjunto de opciones que cada IES proporciona en materia de carreras y programas, servicios complementarios, becas de todo tipo y los diversos mecanismos de selección y evaluación en su conjunto.

La equidad en el SES debe evaluarse desde la perspectiva de los diversos actores que participan en el proceso de demandar u ofertar el servicio de la educación superior. Por un lado, que los jóvenes deseosos de formarse en una opción profesional como usuarios directos tengan el acceso al servicio de este nivel educativo, requiere de acceso a información y oportunidad, independientemente de su nivel socioeconómico, edad o género. Para ello necesitan conocer las posibilidades y beneficios de becas o crédito educativo, así como el nivel de oportunidad para ingresar a la carrera profesional o programa de posgrado que se desee. De ahí que en condiciones de diversificación institucional, sea necesario que el Estado promueva y coordine el diseño y la evaluación permanente de las políticas institucionales de ingreso a las IES, bajo principios de equidad, así como la instrumentación de políticas de egreso a través de sistemas de titulación y certificación para estimular y lograr mayores niveles de eficiencia terminal e inserción laboral.

Acerca del procedimiento de admisión a la educación superior, alrededor del 80 por ciento de los estudiantes entrevistados opinan que es sencillo obtener información acerca de las IES, si bien el procedimiento de ingreso no lo es tanto, ya que el 48 por ciento considera que es fácil, y el 42 por ciento lo califica como complicado en cuanto a trámites y requisitos. Esta complicación burocrática del ingreso no se relaciona con la competitividad que todas las IES promueven a través de su función de mercadotecnia sobre sus procesos de selección, pues el 64 por ciento de los mismos demandantes opina que no tuvieron que enfrentar un proceso que les obligara a competir. Esto de entrada plantea que la oferta empieza a crecer más que la demanda, de tal forma que los procesos de selección se relajan para atraer usuarios, sobre todo en el nivel privado, donde el crecimiento de opciones ha crecido más que proporcionalmente. También puede significar una importante señal de que existen restricciones externas a la educación superior, que por cuestiones de diferenciación socioeconómica, o bajas expectativas de retornos económicos a futuro, empiezan a inhibir el interés por este nivel de formación. A futuro, podría significar un proceso de depredación institucional que requiriera mayores niveles de intervención y coordinación.

Cuadro 3

OPINIÓN DE USUARIOS DIRECTOS SOBRE INFORMACIÓN,
PROCEDIMIENTO Y COMPETENCIA PARA INGRESAR AL SISTEMA
DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN BAJA CALIFORNIA

Encuestados	¿Consideras que es sencillo obtener información sobre las diferentes IES y programas de educación superior en Baja California?	¿Cómo calificas el procedimiento de admisión a la educación superior?	¿Consideras que hubo mucha competencia para lograr tu ingreso?
1,805	79.6% sí	47.9% fácil	33.8% sí
	17.3% no	42.3% complicado	64.2% no
	3.1% no contestó	7.0% difícil	2.0% no contestó
		2.7% no contestó	

Fuente: Investigación directa.

El medio de comunicación a través del cual los estudiantes obtuvieron la información sobre la IES en la cual ingresaron, fue el 20 por ciento través del radio, el 40 por ciento a través de amistades o parientes y el 40 por ciento directamente en la institución en que estudia. Esto implica que la oferta informativa de las IES iguala en importancia la influencia que el medio familiar tiene en la información que alimenta la toma de decisiones de los jóvenes. Por otra parte, esto se debe a que en la mentalidad de los jóvenes que tienen posibilidades socioeconómicas de ingreso a la educación superior, el prestigio de la IES es de gran importancia como primera opción de elección para el 55 por ciento, mientras que la cercanía y el consejo de familiares y amigos como segunda y tercer opción, lo fueron para el 19.8 y 21.8 por ciento de los entrevistados respectivamente. Otra implicación importante se encuentra en la falta de sentido práctico que se tiene en el nivel de educación media superior, donde lo esperado sería que fuese este ámbito educativo el de mayor importancia en cuanto a información y orientación vocacional. Por consejo de profesores o de orientadores, el promedio en la escala de tres opciones fue sólo de 2.75 por ciento. Finalmente, en lo referente

a la información sobre los sistemas de becas disponibles en las IES en el estado de Baja California, si bien el 45 por ciento de los estudiantes tiene conocimiento de ellas, sólo el 20.6 por ciento cuenta con alguna.

LA DIMENSIÓN DE LA CALIDAD Y LA PERTINENCIA

La calidad va de la mano con la pertinencia, pues las políticas de desarrollo de cada una de las IES se evalúan permanentemente a través de la búsqueda continua del carácter útil del conocimiento o del desarrollo científico que promueven. Esto significaría que todo conocimiento debe servir para resolver problemas económicos, sociales y políticos, asociados al mundo de la producción, las finanzas y la vida misma, con énfasis en el carácter local, regional o nacional.

Cuadro 4

RAZONES POR LAS QUE ELIGIÓ LA INSTITUCIÓN DONDE CURSA SU CARRERA

Razones	Opción 1 %	Opción 2 %	Opción 3 %
El prestigio académico de la IES	55.5	1.4	0.7
Consejo de familiares y amigos	1.6	5.0	21.8
La carrera sólo se ofrecía en esta IES	14.7	14.2	0.4
Cercanía geográfica al domicilio	9.8	19.8	4.5
Facilidad de ingreso	5.3	11.3	10.9
Fechas de ingreso	2.4	7.9	6.1
Consejo profesores	1.8	6.9	5.2
Costos	3.1	12.3	9.4
Consejo vocacional	.2	1.1	6.7
Otro	3.6	1.9	9.8
No contestaron	2.2	16.1	24.
Total	97.8	83.9	75.5

Fuente: Investigación directa.

*Cuadro 5*INFORMACIÓN SOBRE EL SISTEMA DE BECAS
Y SU ACCESO EN BAJA CALIFORNIA

Encuestados	¿Conoces el sistema de becas que ofrece cada IES?	¿Cuentas con algún tipo de beca para estudiar en esta IES?
1,805	45.4% sí	20.6% sí
	52.6% no	77.7% no
	1.9% no contestó	1.8% no contestó

Fuente: Investigación directa.

Otros modelos promovidos por algunas IES asocian la calidad educativa con la formación integral del estudiante, considerando un conjunto de valores entre los cuales resaltan la formación humanística, solidaria y corresponsable entre la institución educativa y el propio estudiante. Los modernos discursos de las IES de Baja California se encuentran al nivel de los postulados internacionales asociados con los mejores conceptos y premisas, aunque no necesariamente con las mejores prácticas en sí mismas. Al definir que el estudiante debe aprender a través del desarrollo de habilidades y destrezas específicas por áreas del conocimiento y perfiles profesionales, administradas por planes de estudio flexibles, la prioridad se ha concentrado en la necesidad de cambio de perfil de los docentes, a través del desarrollo de nuevas prácticas pedagógicas y de investigación, que reconozcan que el conocimiento sigue rutas muy dinámicas y que el acceso a la información en un instrumento necesario para lograr mayores niveles de calidad, pues acerca a los actores del proceso de enseñanza-aprendizaje.

La sustantiva función de la investigación, es promovida por algunas IES o Centros SEP-Conacyt en la entidad, así como por áreas desconcentradas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o el Instituto Politécnico Nacional (IPN), ofertando variados programas de posgrado y desarrollando líneas diversificadas de investigación básica o aplicada, crecientemente orientadas por las problemáticas regionales o locales. Tanto en las áreas de las ciencias sociales y administrativas, como en las tecnológicas, naturales y exactas,

educativas, agropecuarias y de la salud, se ha logrado conformar una competitiva oferta de programas de posgrado, con una tendencia al alza tanto en la matrícula como en el número de docentes que le atienden, si bien con importantes retos por resolver en materia de coordinación, para avanzar en el posicionamiento estratégico de este nivel de educación superior ante las necesidades del desarrollo regional.

La pertinencia puede ser una misión institucional, pero sobre todo es un asunto de Estado, mediante la promoción de leyes locales que permitan complementar otras para alcanzar la consolidación y el desarrollo de las actividades de la educación superior en torno al desarrollo y para abrir la posibilidad de lograr la sustentabilidad del SES. La promoción del aprendizaje para toda la vida conlleva a una readecuación de las IES en el ámbito de la extensión a través de la función de educación continua, de tal forma que dentro de los planes institucionales de cada una de las unidades académicas, los departamentos o programas de carreras, o a través de la atención a egresados, sea por asociaciones o colegios, se incluyen y promueven actividades asociadas a la actualización del conocimiento.

La decisión individual de elegir una carrera a nivel superior, se relaciona con diversos factores personales asociados a valores de mercado, familiares y sociales, así como a ciertas habilidades que se desean adquirir. Al pedir opinión acerca de las tres razones principales por las cuales los estudiantes eligen su carrera, como primera opción, ha predominado el prestigio de la carrera, con 24.5 por ciento y la carrera de alta demanda en el mercado con el 24.2 por ciento. Como segunda razón, la elección también se centra en valores asociados al mercado, ya que se elige por ser una carrera con alta demanda de mercado, con el 17.4 por ciento, y por un valor académico asociado al plan de estudios, con el 15.5 por ciento, lo cual es reafirmado en la tercera razón. En general, en los estudiantes están presentes los criterios de mercado a la hora de seleccionar una opción de formación profesional, más que los académicos, lo cual es indicativo de que tienen más claridad de los resultados que esperan que de los medios que requieren para lograrlo.

Cuadro 6

RAZONES DE ELECCIÓN DE LA CARRERA O POSGRADO

<i>Razones</i>	<i>Opción 1</i> %	<i>Opción 2</i> %	<i>Opción 3</i> %
El prestigio de la carrera	24.5	11.5	10.5
La carrera es de alta demanda en el mercado	24.2	17.4	8.2
Otro	2.5	1.1	2.1
A los egresados de la carrera les pagan bien	4.8	10.0	10.7
Facilidad de ingreso	3.2	5.4	5.9
El plan de estudios	6.3	15.5	11.9
La duración de los estudios	1.8	4.9	6.9
Consejo de familiares y amigos	1.7	5.7	7.0
Consejo de profesores	.6	1.7	3.9
Consejo de orientadores	.7	1.9	3.8
Por tradición familiar	.5	.7	3.2
Total encuestados	94.6	89.3	86.6
No contestaron	5.4	10.7	13.4
Total	100	100	100

Fuente: Investigación directa.

Como cuestión relevante, destaca el hecho de que mientras los estudiantes tienen mucha claridad de los valores de mercado que buscan, la organización de los planes de estudio dista mucho de estar clara en su contenido y en su forma, pues en general, predomina una organización excesivamente escolarizada de los modelos académicos. Esto significa que si bien la calidad académica de las instituciones se relaciona con la calidad de sus modelos académicos y con la eficiencia en los procesos de administración académica, por otra parte, se validen en el nivel de articulación y adaptación de cada IES a su entorno y por la inserción de sus egresados en el ámbito productivo y social, percibido a través de su desempeño en el medio laboral.

Esta visión de mercado de los usuarios directos o estudiantes de las IES acerca de lo que esperan del SES, se asocia claramente a los retornos económicos esperados del costo de oportunidad sacrificado por realizar una formación de nivel superior. Así lo demuestra la importancia de las opciones seleccionadas en cuanto a bene-

ficios esperados. Cuando se elige la primera opción, tener mejor posición económica es predominante para el 39 por ciento de los entrevistados. En la segunda opción, tener mejor desempeño profesional es predominante con 24 por ciento, mientras que en la tercer opción predomina ser mejor padre de familia en 29 por ciento y en la cuarta opción ser mejor ciudadano para el 25 por ciento de los estudiantes. En este sentido, se podría deducir que al menos para la mayoría de quienes se desempeñan como usuarios directos de la educación superior en Baja California, la preferencia por el éxito sigue el orden económico, profesional, familiar y ciudadano.

Cuadro 7

¿QUÉ BENEFICIOS OBTIENE AL ESTUDIAR UNA CARRERA UNIVERSITARIA?

<i>Beneficios</i>	<i>Opción 1</i> %	<i>Opción 2</i> %	<i>Opción 3</i> %	<i>Opción 4</i> %
Ser mejor ciudadano	18.0	12.4	18.0	24.7
Ser mejor padre de familia	6.4	21.4	29.4	14.4
Ser mejor profesional	23.5	24.2	13.4	11.9
Tener mejores ingresos	38.9	21.1	8.8	11.9
Total	86.9	79.1	69.6	62.9
No contestaron	13.1	29.9	30.4	37.1
Total	100	100	100	100

Fuente: Investigación directa.

Desde la perspectiva de los rectores y directores generales de las IES de Baja California, debe tratarse a todas ellas de manera equitativa por parte de las instancias de administración pública federales y estatales, independientemente del régimen público o particular al que pertenezcan. Por su parte, desde la perspectiva de los usuarios indirectos o empleadores, las IES deberían tener más retroalimentación con los sectores productivos, para tener más claras las necesidades y requerimiento de los diversos perfiles profesionales. Esto permitiría lograr una mejor adecuación entre el mundo de la educación y del trabajo. Por tanto, un sistema de educación

superior equitativo, implica una evaluación integral de la pertinencia de las carreras, tanto desde el punto de la oferta como la demanda, pero también del nivel de inserción de cada una de las diversas modalidades con que las IES buscan vincularse al contexto productivo.

LA DIMENSIÓN DEL EQUILIBRIO ENTRE EQUIDAD Y CALIDAD

La diferenciación no sólo se mide por el número de programas académicos, funciones sustantivas o áreas disciplinarias o multidisciplinarias que atiendan, sino además por la eficiencia integral de las instituciones y su grado de reacción, adaptación y respuesta a los estímulos externos, a través de los cambios que experimenten durante los procesos de descentralización e innovación de sus funciones y la capacidad de ser dúctiles y de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian (Osborne y Geabler, 1997: 26).

Parece haber consenso en que los desequilibrios entre las funciones sustantivas y adjetivas que históricamente y de manera generalizada se presentan en las IES, requieren matizarse y apalancarse en procesos de adaptabilidad a los contextos globalizados que influyen en las nuevas relaciones laborales por las nuevas modalidades de trabajo. Sin embargo, es necesario generar los medios legales y operativos que permitan la recopilación, concentración y distribución de la información, interconectando a los sistemas estatales, nacionales e internacionales, pero también a otras formas menos modernas de prácticas sociales y comunitarias que precisen los compromisos solidarios de las IES, que refuerzan los valores en que han de formarse los usuarios directos y con los cuales se deben comportar los usuarios indirectos.

¿Cómo plantea cada ies solucionar estos problemas y qué valores inherentes reflejan en sus modelos y prácticas educativas? Como puede verse en los cuadros 8, 9 y 10, la diversidad de opiniones relacionadas con la contribución de las ies, dada su misión

*Cuadro 8*PRINCIPAL CONTRIBUCIÓN DE LAS IES
PARTICULARES AL CONJUNTO DEL SES

Ibero	<ul style="list-style-type: none"> • Es el enfoque propio que le damos a la educación dentro de la institución, orientado al crecimiento personal de conciencia social y de interés de los problemas cívicos y sociales, además de la parte humanística. • Se busca mantener estándares de calidad a nivel del subsistema ibero a nivel nacional, ya que éste está constituido por seis planteles, lo que nos permite retroalimentarnos académica y administrativamente. • Contribuimos a las disciplinas de la ingeniería, las ciencias sociales, de la salud, el arte y el diseño, las económico-administrativas, las humanísticas y la filosofía social.
CUT	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuimos con el programa de trabajo y el planteamiento académico. • Atendemos a un nicho especial de la demanda de estudiantes que ya están incorporados al mercado laboral y a aquellos que no pueden ser atendidos por la educación pública, además de que ya tenemos demanda por identificación de la calidad de nuestra institución. • Por el modelo académico que contempla programas flexibles y atmósfera multidisciplinaria • Nuestra universidad busca satisfacer demandas a nivel de localidades, a la vez de que realiza replanteamientos continuos para ir adecuándose a los requerimientos de la sociedad.
Centro de Estudios del Noroeste	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuimos con un modelo que genera procesos de aprendizaje y de investigación. • Con las áreas de las ciencias organizacionales y del diseño. • Pretendemos construir un modelo de institución educativa sin burocracia y pretendemos formar grupos de auto-gestión por áreas. • Nuestro modelo es innovativo semimodular de enseñanza con participación activa de los estudiantes. • Nos vamos adaptando a las necesidades de la región bajo proyectos específicos y de contacto con el sector privado. • Nos orientamos hacia la creación de una cultura donde se valore al conocimiento como máximo valor institucional, además de crear un modelo financieramente sostenible.
Universidad de las Californias	<ul style="list-style-type: none"> • Generar egresados conscientes de las necesidades del país, a la vez que proporcionar soluciones a problemas específicos. • Ofertamos nueve carreras, de las que sobresalen las ciencias de la comunicación, el diseño gráfico así como el diseño de modas.

Escuela de Danza
Campobello

Nuestro principal objetivo es reforzar valores éticos, morales y cristianos, así como el área de capacitación.

- Somos la única institución en el estado, que tiene el nivel de licenciatura en la disciplina de la danza.
- Los maestros de danza calificados deben de ser primeramente ejecutantes.
- Siempre he luchado y lo seguiré haciendo para que se controle y vigile a los profesores de danza, ya que los necesitamos muy competentes.
- Contribuimos con una imagen y un nombre a nivel estatal y regional.
- Contamos con planes de estudio integrales, es decir, un profesional de la danza debe ser culto, llevar clases de anatomía humana, etcétera.

Cuadro 9

PRINCIPAL CONTRIBUCIÓN DEL CONACYT AL CONJUNTO DEL SES

- Contribuimos y apoyamos a la educación superior en Baja California y al país con programas de investigación científica y tecnológica.
- Se busca que los proyectos queden vinculados al desarrollo estatal y nacional.
- Se trata de apoyar a la investigación básica y también a la aplicada, es decir, orientada a las actividades productivas.
- A nivel de la administración se plantean diferentes fondos que apoyan actividades sectoriales, y por cada uno de los estados, para proyectos dirigidos. Bajo la modalidad de fondos mixtos con cada uno de los estados desde una perspectiva federalista con énfasis local, se diagnostican las necesidades y los problemas y se convoca a los investigadores y a las instituciones de gobierno y no gubernamentales para que propongan proyectos que coadyuven a la solución de los problemas.
- También se promueven los enfoques regionales para la investigación a través del Sistema de Investigación del Mar de Cortés, para identificar problemáticas comunes entre los estados que conforman a las regiones, para optimizar recursos.
- Se buscan y promueven las redes de investigadores, debemos resaltar que en esta región en particular existe un desarrollo científico y tecnológico en las universidades y centros de investigación. Como ejemplo de esto en el área de la acuacultura del camarón, las investigaciones del tomate, los problemas comunes en cuestión de los bovinos, o del trigo y el algodón, y en el área de ciencias sociales los problemas de migrantes, los de educación.
- En Baja California se cuenta con alrededor de 200 investigadores miembros del SNI, compartidos principalmente entre los centros SEP-Conacyt y la UABC, además de alrededor de 400 becarios del Conacyt en 30 posgrados de excelencia.

CUADRO 9 (Continuación)

- Entre todas las IES y centros SEP-Conacyt en activo en la entidad, son del orden de 700 proyectos. De los cuales 130 son apoyados por el Conacyt, los otros se apoyan por otros tipos de fondos.
 - En promedio cada investigador tiene 2.5 becarios.
-

Cuadro 10

PRINCIPAL CONTRIBUCIÓN DE LAS IES PÚBLICAS AL SES

- UABC
- Contribuimos con un nuevo paradigma en el sistema educativo al logro de una sociedad mas justa, democrática, equitativa, respetuosa de su ambiente, con ciudadanos capaces de enfrentar y resolver los retos que le presente el entorno actual y el futuro.
 - A generar conocimientos y aplicaciones tecnológicas pertinentes al desarrollo sustentable local, regional e internacional.
 - Fomentando la creación, la difusión y desarrollo de valores culturales, de expresiones artísticas.
 - Mediante acciones de colaboración con los diversos actores de la sociedad y de prestación de servicios directos.
 - Mediante la formación, capacitación y actualización de seres humanos independientes, criticos propositivos, con un alto grado de responsabilidad social.
 - Generamos conocimiento y aplicaciones tecnológicas pertinentes al desarrollo sustentable local y regional.
 - Fomentamos la creación, la difusión y el desarrollo de valores culturales y de expresiones artísticas.
- ITT
- Desde su fundación en 1971 ha contribuido a las carreras de ingeniería electromecánica y licenciatura en relaciones comerciales e industriales.
 - Los egresados han participado de manera directa en desarrollar al sector privado e industrial del estado de Baja California.
 - Hemos incursionado en 11 carreras profesionales: nueve en áreas de ingeniería y dos en ciencias económico-administrativas.
 - Con el Centro de Graduados del ITT, formamos doctores en el área de las ciencias químicas.
 - Esta institución resuelve problemas de la mano de obra calificada en cualquier nivel de empleo.
 - Los estudiantes participan directamente en programas sociales específicos.
 - De los 7,000 egresados, se han asociado en los diferentes colegios, de tal forma que la membresía de éstos logra alrededor del 70% con egresados de esta institución, dígase Colegio de Arquitectos, de ingenieros civiles químicos, ingenieros electromecánicos.
-

- UTT
- La principal contribución es la preparación de recursos humanos en las áreas de tecnología y el grado que se oferta es el de técnico superior universitario.
 - Nuestros egresados se forman para dar respuesta a la solución de problemas regionales y de la comunidad.
- Contribuimos como una nueva opción educativa y por supuesto implica un nuevo modelo educativo.
- CITEDI
- Este es un centro especializado de investigación del Instituto Politécnico Nacional, el cual desarrolla proyectos de investigación y oportunidades para formar investigadores a nivel nacional.
 - Ofrece posgrados de maestría en ciencias en tecnología digital, programa de doctorado en comunicaciones y electrónica, se especializa en áreas de ingeniería y físico-matemáticas. Esta institución convoca a nivel nacional.
 - Nuestra misión como Instituto Politécnico Nacional es la de ser líder y rectora del desarrollo tecnológico a nivel nacional, luego entonces nos ubicamos estratégicamente en la ciudad de Tijuana, porque ésta se localiza estratégicamente en el desarrollo y liderazgo de la industria electrónica y las telecomunicaciones en esta región fronteriza Tijuana-San Diego, esta última también considerada como el valle de las Telecomunicaciones.
 - Coadyuvarnos a la superación de la región a través de alianzas estratégicas regionales, entre la industria y el sector educativo.
 - Queremos como centro, fomentar la presencia del Politécnico Nacional, en tal virtud hemos traído el canal de televisión a nivel cultural.
- CICESE
- Contribuimos de manera general a la formación de recursos humanos de excelencia en el nivel posgrado. De manera particular algunos de los egresados son ahora personal académico de las IES de Baja California, como la UABC y el ITT así como de otras instituciones a nivel nacional. De 659 egresados que fue posible localizar, el 79% cuenta con maestría y doctorado, y aproximadamente el 70% está en las IES y el 75% está en el sector público en el sector público en cuestiones de investigación y docencia.
 - Por tanto la formación que proporcionamos en nuestra institución se perpetúa ya que esas mismas personas formarán a nuevos educandos. En los tres niveles de educación superior.
 - Contribuimos con nuestros programas académicos de posgrado, es decir, hay un vínculo reversible.
 - Contribuimos a la vez al sistema SEP Conacyt de estos que somos 29 en el país, nuestra institución es la más grande dentro del área del subsistema de las ciencias naturales y exactas. Nuestra contribución al estado de Baja California es significativa, alrededor del 64% de nuestros egresados permanece en el estado.

CUADRO 10 (Continuación)

- El 10% está en el sector privado. Y otro 10% se encuentra en el extranjero.
 - Nuestro liderazgo institucional se da por lo anterior, y porque desarrollamos investigación científica básica aplicada, contamos con 145 investigadores de los cuales 90 de ellos son SIN y el 70% tiene doctorado.
 - Hasta 1999, según las estadísticas en nuestros programas de maestría logramos el 75.32% de eficiencia terminal y a nivel doctorado el 84.62%.
 - Los programas de posgrado son: maestría y doctorado en oceanografía física, maestría y doctorado en electrónica y comunicaciones, maestría y doctorado en ciencias de la computación, en física de los materiales y en ciencias de la tierra.
-

e inserción social, refleja una constante preocupación sobre el conjunto de valores y principios éticos y morales que deben impregnar la educación universitaria. Es claro que la visión de las IES respecto a su vocación en el futuro refleja diversos posicionamientos que concientemente les ubican en una profundización de la función de docencia, a las más, con búsqueda de elevación de los estándares de calidad y crecer en términos de la difusión. Los aspectos relacionados con la investigación y el posgrado no tienen la perspectiva de futuro más amplia, debido a los altos costos que implica y los altos niveles de competencia requeridos.

Los desafíos de la educación superior de acuerdo con las ANUIES y a la propia SEP, se encuentran en que ésta pueda constituirse en una verdadera puerta de acceso nacional y local a la sociedad del conocimiento que marca la pauta de la producción y distribución global, bajo un criterio de innovación permanente e integral, con crecimiento autosostenido y desarrollo más equitativo. Sin embargo, el reto de la calidad sigue vigente, por el riesgo del horizonte de largo plazo que implica el crecimiento de cinco millones de estudiantes a 20 años. Los principios generales de política pública para este nivel educativo se sostienen en los valores inherentes a la educación superior, que se plantean la formación humanista y cultural, con capacitación técnica y científica y la visión

de valores de crecimiento sustentable, derechos humanos, solidaridad hacia el combate a la pobreza (ANUIES, 2000: 154).

CONCLUSIONES PARA LA COORDINACIÓN DEL SES. UNA PERSPECTIVA DE POLÍTICA PÚBLICA

La necesidad de articular las relaciones entre los sistemas educativos y los sectores productivos, especialmente el industrial, requiere de un nuevo modelo de interacción entre las instituciones de educación superior con las empresas y las comunidades, que reconozca las diferencias económicas y sociales existentes a la hora de planear la entrega de servicios de calidad de acuerdo con las asimétricas necesidades sociales, sectoriales y regionales existentes. No obstante, la sociedad se confunde con las señales de la modernidad y su incompatibilidad con el mayoritario mundo empresarial de la región binacional de California y Baja California compuesto por pequeñas empresas; pero más aún con la difícil complementación entre las orientaciones de la política macroeconómica y las de la educación superior en torno al desarrollo.

Las relaciones de investigación y de educación continua normalmente se establecen como relaciones que permiten a las instituciones educativas generar recursos adicionales para el financiamiento de sus proyectos y actividades, y normalmente depende de una adecuada relación de mercado. Las relaciones de asistencia pueden o no significar recursos frescos, si bien seguramente siempre significarán la oportunidad de construir espacios educativos donde los estudiantes, además de servir, puedan aprender en contacto con el mundo del trabajo aspectos aplicados de su profesión.

Una educación de calidad debe reconocer que el aprendizaje fuera de su contexto no ocurre. La tradición de asociar el aprendizaje a una estancia en las aulas, con evaluaciones de memoria y con experiencias prácticas ocasionales, dificulta la formación de personas con capacidad de aprender. Sin embargo, aprender de la experiencia del vecino y sus grandes éxitos sostenidos en una estrecha vinculación de los sectores educativo y productivo, implica

construir un nuevo acuerdo de colaboración social entre instituciones educativas de Baja California, que amplíe la oportunidad de estudio para quienes lo deseen, independientemente de su condición socioeconómica, pero en estrecho contacto con el mundo del trabajo. Esto permitiría incrementar la pertinencia de este nivel educativo y también los estándares de calidad.

En el contexto regional de Baja California, reconocer las vocaciones productivas que se están cargando hacia el desarrollo de la industria maquiladora, principalmente la de productos metálicos, maquinaria y equipo, permitiría planear un adecuado esquema de vinculación de la universidad y la tecnología hacia futuro, pues el cambio generacional hacia una maquiladora con más tecnología, apenas está en marcha. Sin embargo, dada la estructura industrial del estado, valdría la pena explotar las bondades del servicio social a favor de unidades productivas micro y pequeñas (Mungaray y Ocegueda, 2000), pues el papel que este tipo de empresas juegan en la formación de empresarios es de la mayor importancia y seguramente con un adecuado proceso de orientación, capacitación y aprendizaje, tendrían mucho que dar en los próximos años, en los que la construcción de redes de proveedores locales o binacionales, será la estrategia de la mayoría de las empresas, ante los costos de trasladar a todos sus proveedores hasta México y cumplir con las reglas de origen contempladas en el TLC.

Un enfoque de planeación no se puede considerar separado de la organización y la evaluación. Sin embargo, es necesario delimitar los campos de acción en que deben actuar las políticas de Estado y la políticas públicas, con el fin de precisar el ámbito de intersección y equilibrios en el plano educativo. El desarrollo de políticas públicas para la educación superior que parten de las necesidades regionales y sectoriales, pero no sólo desde la perspectiva del Estado sino de los actores económicos y sociales que participan directamente en los procesos, sea como sector empleador o como sector demandante de los servicios educativos, da como resultado que la diversificación en los sistemas educativos se asocie con el proceso de desarrollo de nuevas instituciones en todos los niveles, aunque principalmente en el nivel de la educación superior,

promoviéndose y consolidando estructuras, culturas organizacionales y modelos educativos diferenciales.

La gran gama de instituciones, tanto de nivel medio superior como superior, permite que haya una competencia muy estrecha entre centros educativos y egresados de ellos. Esto es fundamental en la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje de los técnicos y profesionales que requiere el crecimiento económico. Sin embargo, se puede decir que la educación en sus distintos niveles ofrece elementos que permiten lograr a corto, mediano y largo plazos, una mejor vida social y económica para las personas y las familias. Es una actividad que se desarrolla en un nuevo marco de competencia, en donde la eficiencia y la calidad es lo preponderante. La educación es parte fundamental del desarrollo económico; contribuye a ampliar las expectativas de cualquier agente económico y social, por lo que debe caminar íntimamente relacionada con los cambios de los paradigmas tecnológico y de organización industrial.

El proceso en que participan las organizaciones sociales, las instancias gubernamentales, y todos aquellos involucrados en el problema de cómo articular la lógica de las inversiones que se están desarrollando en la región, es difícil de construir y por lo general, es parcialmente resuelto desde la óptica y misión de alguno de los participantes. De hecho, es difícil atender necesidades de las importantes empresas internacionales que se están localizando en ambos lados de la frontera, pero aún más las necesidades de los sectores de pequeños empresarios de sectores modernos y tradicionales, que mediante procesos de asistencia y aprendizaje se pudieran vincular a las cadenas productivas orientadas por el mercado mundial y con ello propiciar procesos endógenos de desarrollo regional.

El alto índice poblacional de Baja California, influido por fuertes corrientes migratorias altamente correlacionadas con los nuevos patrones de localización industrial, comercial y de servicios derivados de la reestructuración económica regional del país, genera una alta demanda de servicios educativos en todos los niveles (Estrella, 1998). La alta cobertura de atención en educación básica al 98 por ciento de la población de seis a 13 años, presiona permanentemente sobre las necesidades de planeación tanto de las institu-

ciones para satisfacer la demanda de educación media superior y superior, como también de las autoridades para evitar que el nivel de educación superior sea un cuello de botella al crecimiento económico. El esquema de planeación participativa de la educación superior a nivel regional, es importante para combinar las prioridades nacionales con las regionales y adecuar las misiones y posibilidades institucionales a las necesidades productivas regionales. Sin embargo, no ha sido suficiente para enfrentar el desequilibrio entre oferta y demanda en los niveles de educación superior, ni entre la educación superior y el mercado de trabajo. Esto significaría que si los estudios prospectivos realizados en el pasado han sido insuficientes frente al crecimiento económico, principalmente el del sector industrial y su demanda de cuadros técnicos y directivos, entonces la preparación de éstos ha seguido patrones más empíricos y la planeación de nuevas opciones públicas o privadas de educación superior han descansado más en una brecha de demanda abierta, que en proporcionar servicios educativos *ad hoc* a las necesidades de los sectores económicos en crecimiento o reestructuración, con una perspectiva regional binacional.

El hecho de que la escolaridad promedio de la población de 15 años y más fuera en 1998 de 8.1 años en contraste con la nacional de 7.4 años y que la cobertura que la matrícula estatal tiene dentro del cohorte de 18 a 24 años, sea de 16.2 por ciento, muy similar al promedio nacional de 16.8 por ciento (Rubio, 2000), son elementos que si bien muestran la sanidad de la estructura estatal de educación superior, también reflejan que sus alcances cuantitativos y cualitativos son todavía insuficientes para construir una posición estratégica para aprovechar más y mejor las oportunidades que brinda la complementación industrial con California. Los indicadores anteriores usualmente utilizados como prueba del alto desarrollo de la fuerza de trabajo del estado, en la perspectiva de diferenciación centralizada analizada, también son indicativos del amplio campo de acción que todavía tienen las autoridades educativas y económicas de Baja California, para incentivar un proceso de diversificación que incorpore nuevas instituciones de educación media superior y superior con culturas organiza-

cionales y modelos educativos alternativos, que ofrezcan nuevos servicios más diferenciados, orientados a mejorar los productos, la cobertura y los perfiles técnicos y profesionales de acuerdo con las especializaciones que las industrias y las empresas vienen asumiendo orientadas por las actividades económicas de California.

Con base en la estructura educativa diversificada, la opinión de los rectores y directores generales acerca de las características y criterios que debieran considerarse para implementar un organismo estatal orientado a coordinar dicha función y potenciar las funciones sustantivas de las mismas bajo un criterio de pertinencia y calidad, indican de manera generalizada que no debe reproducir burocracias centralizadas, para que no inhiba las iniciativas institucionales y permita la libre entrada y salida del sistema.

Un organismo coordinador debe regirse por criterios de equidad, reconociendo que los apoyos los requieren tanto las IES públicas como las particulares, de forma que los estímulos se orienten a promover mecanismos para premiar el mejor desempeño institucional medido por criterios de calidad y pertinencia, pero a la vez, para sancionar a aquellas que no cumplan con los niveles académicos y administrativos acordados.

La promoción de la especialización de las IES y los centros de investigación que constituyen al sistema estatal es condición necesaria para propiciar avances significativos en la consolidación de las áreas disciplinarias, las profesiones, carreras y programas. En esta perspectiva, es fundamental reconocer los liderazgos institucionales y desarrollar un sistema de información del sistema estatal que apoye a la toma de decisiones, tanto para los usuarios directos e indirectos, como para el sector gubernamental. Esto permitiría que los primeros, es decir los estudiantes y empleadores, tengan acceso y oportunidad de conocer a fondo las características de las instituciones y programas académicos que ofertan, así como los sistemas de becas o crédito educativo ofrecidas tanto por las IES como por el gobierno. Adicionalmente, un sistema de información permitiría la transparencia pública del cumplimiento de los estándares mínimos de equidad, calidad y pertinencia para efecto de poder evaluar la eficiencia y eficacia del sistema.

Desde una perspectiva eminentemente gubernamental, en Baja California se ha creado recientemente un organismo de coordinación estatal de la educación superior e investigación, con una estructura institucional que tiene como finalidad coordinar las acciones de educación superior e investigación intra e interinstitucional. En ésta se definen seis departamentos, reproduciendo funciones de regulación profesional, planeación, evaluación, investigación y servicios de apoyo estudiantil, a la vez que considera la asesoría normativa y gestión administrativa. Esta dependencia ha sido denominada Dirección General de Educación Superior e Investigación, dependiente del gobierno del estado, y se ha definido con un nivel desconcentrado, ya que tendrá una relación de coordinación con los diferentes municipios de la entidad y organismos descentralizados e intermedios.

A la luz del conjunto de evaluaciones y controles que rigen a cada una de las IES, de acuerdo con el subsistema educativo a que pertenecen, a las relaciones con los diferentes organismos centralizados de la Secretaría de Educación Pública o no gubernamentales, como es la ANUIES, la FIMPES o el Conacyt, se observa el riesgo de que un proceso de reclamo de competencias que deben desarrollarse a nivel estatal, se presente como duplicidad de burocracias que inhiba el desempeño de las IES. Este se origina en la necesidad local de coordinar la entrega de servicios de calidad en este nivel educativo y fomentar la investigación con referencia a las necesidades del desarrollo local y regional, frente a una actitud federal de inmovilidad para transferir estos niveles educativos a las entidades federativas.

Para acercarse más a un enfoque de política pública, deben considerarse los criterios individuales y sociales de los usuarios directos de este servicio educativo, ya que éstos eligen la institución y la carrera, en función de las imágenes institucionales y criterios de mercado preponderantemente. Al nivel de análisis por institución, la Ibero y el CETYS registraron más del 90 por ciento del criterio de prestigio, los institutos tecnológicos regionales entre el 40 y el 50 por ciento y la UABC alrededor del 30 por ciento. En criterio para elegir carrera, el prestigio de la carrera y la carrera de alta demanda en el mercado, es similar, con alrededor del 24 por ciento,

mientras que el criterio de plan de estudios es de 6.3 por ciento. Lo anterior ilustra el predominio de criterios de mercado por encima de racionalidades académicas, lo cual pone también en entredicho, la capacidad de penetración de los sistemas de orientación vocacional que se implementan en el sistema de educación media superior.

Una conclusión importante es que los criterios para el diseño de la política pública sobre la educación superior deben partir de aceptar las características heterogéneas, tanto de las IES como la de los usuarios, reconociendo el diferente grado de inserción social, así como la inexistencia de un patrón generalizado en la vinculación y el servicio social, que representan dos paradigmas inherentes al sistema relacionados con la estructura económico-sectorial de la entidad y con el compromiso hacia la comunidad que algunas IES tienen con base en relaciones con asociaciones u organismos no gubernamentales que se orientan a apoyar a la población más pobre de la sociedad.

El debate alrededor de las formas de inserción y vinculación de las IES en torno a la intensidad de cómo atienden las señales de mercado, es rebasado por las respuestas de los actores al elegir las opciones institucionales y profesionales. En tal virtud, el diseño de la política pública para la coordinación de la educación superior, además de garantizar una estructura administrativa funcional para tal efecto, debe ser muy sensible para equilibrar las racionalidades inherentes de cada una de los actores involucrados.

Lo anterior tiene que ver con los sistemas de valores inherentes en el sistema educativo, los cuales deben revalorarse para observar si la falla del sistema tiene que ver con que el diseño y hechura de la política pública se resiste a considerar a todos los actores y sus racionalidades e intereses diversificados, pensando que con sólo cambiar el apellido de gubernamental por pública, es posible que la política educativa en la materia subsista a los problemas y retos sociales que enfrenta.

- ANUIES, 2000, *La educación superior en el siglo XXI, líneas estratégicas de desarrollo*, México.
- ESTRELLA, G., 1998, "El perfil de la población urbana en la frontera norte", *Comercio Exterior*, vol. 48, núm.5, México, mayo, pp. 378-383.
- GUERRERO, O., 1989, "Notas sobre la teoría de la razón de Estado", *Ciencia*, núm. 40, pp. 31-38.
- MERCADO, A., 1999, "Las maquiladoras de Baja California ante el reto del TLCAN", *Comercio Exterior*, vol. 49 (9), pp. 778-780.
- MOCTEZUMA, P., 2000, "El marco jurídico y administrativo de la diversificación del sistema de educación superior mexicano", en *Congreso Nacional sobre Historia de la Educación Superior en México*, Tijuana, UABC-ANUIES, noviembre, pp. 8-10.
- y A. Mungaray, 1996, *La reorganización universitaria orientada por la vinculación. Un estudio de caso*, México, ANUIES.
- MUNGARAY A. y P. Moctezuma, 1997, "Vinculación entre instituciones educativas y unidades productivas", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LIX, núm 3, julio-septiembre, pp. 109-130.
- , P. Moctezuma y R. Varela, 2001, "Higher education and economic growth in the California-Baja California Region", *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 37, pp. 1011-1019.
- y J.M. Ocegueda, 2000, "Community Social Service and Higher Education in Mexico", en J. Wilkie, E. Alemán y J.G. Ortega (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, Los Ángeles, IAC-UCLA, vol. 36, pp. 1011-1022.
- OSBORNE, D. y T. Geabler, 1997, *La reinención del gobierno*, Barcelona, España, p. 494.
- PARRY, R.T., 1998, "Prospects for the U.S. and California economies", *FRBSF Economic Letter*, núm. 98-06, 27 de febrero.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1995, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, p. 422.
- RUBIO, J., 2000, "La calidad ante los retos demográficos de las IES", en *Reunión Nacional de Servicio Social*, Mexicali, CISS-UABC, octubre.
- SAYEG, J., 1996, *El constitucionalismo social mexicano (1808-1988)*, México, FCE.
- SURBER, F., 1997, "Baja California: un estado con vocación global", *El Mercado de Valores*, vol. LVII (9), pp. 37-45.

Arturo Hernández Prado
y José Luis Santos Orcillez*

*Federalización de la educación superior en
Baja California Sur*

INTRODUCCIÓN

LA EDUCACIÓN superior en el país se ha transformado de una manera muy significativa en los últimos 10 años en todos los aspectos: matrícula y cobertura, programas educativos, organización y estructura, infraestructura y equipamiento, formas de financiamiento, entre otros muchos aspectos particulares. El caso de Baja California Sur no ha sido la excepción y, quizá, a la par que en muchos otros estados, los cambios han transformado completamente a la educación superior. Una política que se ha impulsado de manera decisiva ha sido la federalización en todos los órdenes de la actividad pública. En el caso de la educación, la federalización ha sido una política y una acción de transferencia de responsabilidades en el nivel de educación básica. La educación media superior y superior han tenido un tratamiento un tanto diferente, aun cuando las acciones de la política federal podrían muy bien catalogarse como federalización inversa.

Se entiende a la federalización como el traslado de responsabilidades a los estados federados de la nación. En la educación básica, los estados son dotados de las facultades y los recursos necesarios para planear, organizar, financiar, operar y evaluar los servicios educativos dirigidos a sus habitantes. ¿Cómo hablar de federalización de la educación superior pública, si las instituciones más significativas en este nivel son las universidades autónomas, y por defi-

* Director de planeación y profesor de ciencias sociales de la Universidad Autónoma de Baja California Sur.

nición, están un paso más allá de la federalización, al ser ellas mismas las rectoras de su gobierno? En todo caso, es una federalización inversa, pues los controles centrales se han agudizado, dejando a las universidades públicas estatales a la entera disposición de las políticas de la Subsecretaría de la Educación Superior e Investigación Científica (SESIIC) de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Las directrices federales son evidentes en muchos rubros: el salario del personal, la asignación de recursos para la contratación de profesores, para el crecimiento de la matrícula, para la infraestructura, el equipamiento y la innovación académica.

En el caso de los sistemas de educación superior tecnológica y normal, se presentan otro tipo de dinámicas. La educación superior tecnológica ha sido gobernada, académica, financiera y políticamente, por la Federación. Con la creación de los tecnológicos estatales, se ha creado un modelo que se antoja como guía para este sector. En el rubro de la educación normalista, la diversidad de las instituciones hace más complicada la transformación. No obstante, es necesario consolidar todas las instituciones, los programas y sus servicios, y crear una educación de calidad que resuelva los problemas de formación de maestros y de investigación educativa que necesitan los estados. Este es también un problema no resuelto.

Por las características del gobierno estatal y del sistema de educación superior de Baja California Sur, los esfuerzos de federalización se han materializado más bien por un creciente apoyo del gobierno del estado, que ha mantenido su apoyo económico y político para que los servicios de educación superior lleguen a todos los municipios. Los efectos de la federalización provenientes de la SEP, son similares a los del resto del país.

En los siguientes apartados se hace una breve reseña de algunos puntos relevantes del estado de BCS y de su sistema de educación superior y, al final, en forma de conclusiones, se discute brevemente cuáles han sido los efectos de la federalización.

ANTECEDENTES

El 24 de abril de 1999, el Observatorio Ciudadano de la Educación, en su comunicado número siete, informa: que la descentralización está en proceso y que aún faltan nueve entidades federativas donde fusionar los organismos federal y estatal de los servicios educativos en el marco de la Ley General de Educación (LGE). También informa que no obstante el acuerdo nacional para la modernización de la educación básica y normal de 1992, algunos gobiernos estatales califican el proceso de federalización como “descentralización centralizadora” por los controles administrativos y financieros que mantiene la Secretaría de Educación Pública.

El 11 de agosto del año 2000, en su comunicado número 37, el mismo observatorio refiere a propósito de la federalización, cómo se sigue procesando a nivel central la información resultante de la investigación educativa y después cómo se difunde en forma insuficiente y tardía por el gobierno federal a los estados. El 8 de febrero de 2002, el comunicado número 71 destaca cómo la SEP considera necesario mantener oficinas de representación en cada estado, lo que en algunos casos ha producido algunos enfrentamientos con autoridades locales, pues tienden a ser una autoridad paralela y no una instancia facilitadora para la operación del federalismo.

El 27 de abril de 2002, informa que el foro ciudadano en torno al Programa Nacional de Educación 2001-2006 bajo el lema “Federalismo y participación social”, tuvo resultados escasos, dado que no se han podido superar los rezagos y desigualdades del sistema educativo, ya que temas centrales han quedado inconclusos, como el abatimiento de la pobreza, la promoción del desarrollo ecológico y social, la producción de programas y proyectos con metas al 2005, la educación a discapacitados, el establecimiento del Consejo Nacional de Educación independiente de la SEP y dependiente de los legisladores, la descentralización de los institutos tecnológicos y la participación de los ciudadanos a través de consejos de participación.

Esta información sugiere que en México aún queda camino por recorrer en la búsqueda de un verdadero federalismo y un nuevo pacto efectivamente federal.

TENDENCIAS RECIENTES DE LA ECONOMÍA

La oferta y la demanda de educación superior se encuentran estrechamente ligadas con factores económicos y demográficos. Debido principalmente a su escasa población y poco desarrollo industrial, Baja California Sur (BCS) a pesar de su extensión territorial, sus litorales y su gran potencial pesquero, ha sido tradicionalmente uno de los estados de menor participación absoluta y relativa en el producto interno bruto (PIB) nacional. Sin embargo, el propio tamaño de su población y el paulatino desarrollo de los sectores agropecuario, comercial, pesquero y, en épocas recientes, turístico, le han permitido a la vez disfrutar de niveles de ingreso por habitante históricamente más altos que la media nacional.

De acuerdo con INEGI (2000), en el periodo de 1993 a 1998 la actividad económica de BCS, medida por el producto interno bruto, se mantuvo dominada por los sectores de los servicios, ya que en 1998, tres de ellos (comercio, restaurantes y hoteles; servicios financieros y servicios comunales y sociales) generaron 68.9 por ciento de la producción total del estado a precios constantes de 1993. Los servicios financieros, de seguros y alquiler, al alcanzar el 27.5 por ciento del PIB estatal, se colocaron en la primera posición en cuanto a su aportación a la producción, incrementándose en 28 por ciento en el periodo, en tanto que el peso relativo del sector comercio, restaurantes y hoteles disminuyó con respecto a su proporción de 1993, pues esta rama apenas alcanzó un crecimiento global de 4 por ciento entre 1993 y 1998. El sector de servicios comunales, sociales y personales se mantuvo prácticamente inalterado. En términos del ritmo de crecimiento del producto, la manufactura (primordialmente el procesamiento de alimentos) fue claramente el sector líder, incrementándose en 51.4 por ciento en el quinquenio, lo que no se reflejó de manera significativa en la propor-

ción que dentro del PIB estatal le corresponde, pues continúa siendo sumamente pequeña, con sólo 3.2 por ciento. Esta situación deberá ser tomada en cuenta en los programas docentes, así como en las acciones de investigación, de forma que se contribuya puntualmente en el logro de una economía más balanceada y fuerte. Es preocupante, asimismo, el decrecimiento del nivel de vida de la población, lo cual implica que amplios sectores no se están beneficiando con la infraestructura de primer nivel que se observa en algunos polos de desarrollo.

POBLACIÓN OCUPADA

El INEGI reporta que en 1998 había en Baja California Sur 178,383 personas económicamente activas, de las que 174,926 contaban con empleo. Del total, 28,930 personas, esto es 16.5 por ciento, se encontraba en el sector agropecuario y la pesca; 27,421 (15.6 por ciento) en la manufactura, minería y electricidad; 5,618 (3.2 por ciento) en la construcción; 28,457 (16.3 por ciento) en el comercio; 61,218 (35 por ciento) en los servicios; 7,453 (4.2) en comunicaciones y transportes; y 15,829 (9 por ciento) en el gobierno.

La concentración de las actividades económicas en el comercio y los servicios que se observa en el análisis del PIB estatal, el más evidente mediante el cálculo del índice de especialización local, estimado con respecto al empleo, que establece cuáles son las actividades económicas preponderantes en términos de la ocupación, ordenados de acuerdo a la magnitud del índice. Adicionalmente, para la región noroeste del país, ANUIES (1999) reporta que la región se especializa en actividades secundarias y terciarias, lo cual indica que una proporción importante de la población ocupada se encuentra concentrada en estos sectores.

En Baja California Sur el empleo se ubica preponderantemente en el sector terciario, fundamentalmente en el comercio (mayormente el de alimentos), con un índice de especialización de 1.05, los servicios públicos no financieros, principalmente educación y

administración pública y defensa con 1.29; y servicios privados no financieros, representados por restaurantes y bares y servicios profesionales y técnicos con 1.17.

De acuerdo con los censos económicos, en años recientes el crecimiento del empleo al nivel regional ha sido ligeramente mayor que el nacional, observándose en BCS un incremento de la ocupación de 29.4 por ciento entre 1993 y 1998, comparado con 27.6 por ciento en el país. Visto por sector económico, se tiene que la entidad presenta tasas de crecimiento en el empleo mayores que la nación, en el comercio (30.2 y 18 por ciento, respectivamente) y los servicios privados no financieros (35 y 34 por ciento).

Según cifras, el grupo más grande de trabajadores en BCS es aquel que se dedica a las actividades extractivas, de la transformación y electricidad (37,395 que representa el 21.4 por ciento del empleo total), seguido por el que se ocupa en los servicios personales y conducción de vehículos (21.1 por ciento), los trabajadores en labores agropecuarias (16.6 por ciento) y los comerciantes y vendedores (13.3 por ciento). Las personas ocupadas en puestos directivos, profesionales y técnicos, que teóricamente deben ser los de mayor escolaridad, representan el 15.4 por ciento del empleo total. Es de notar que este grupo mostró un gran dinamismo durante los noventa, incrementándose en 35 por ciento de 1990 a 1998, tendencia que de seguir, tendrá importantes implicaciones para la educación superior del estado.

CARACTERÍSTICAS EDUCATIVAS

Uno de los principales problemas que a nivel nacional enfrenta la matrícula, es su distribución por área de conocimiento. La distribución de la matrícula por programa muestra poca tendencia a diferenciarse de las carreras que se han identificado como tradicionales, debido a la visualización de la falta de empleo en áreas no tradicionales (ANUIES, 1999). A esto se puede agregar que las relaciones que existen entre las empresas locales y regionales y las instituciones de educación superior no son muy estrechas.

La población estudiantil de la región noroeste de ANUIES se concentra en las áreas de ciencias sociales y administrativas, seguidas por la ingeniería y tecnología. Las áreas de ciencias agropecuarias y ciencias naturales y exactas se encuentran muy rezagadas en términos de matrícula. Las ciencias sociales y administrativas han absorbido tradicionalmente alrededor de 55 por ciento de la matrícula total. Como segunda opción se encuentran las ingenierías y tecnologías, con el 33 por ciento de la matrícula total. Esto es explicable por dos razones principales: por una parte, las disciplinas de las ciencias sociales y administrativas no requieren grandes inversiones en infraestructura ni equipo, como sería el caso de las ciencias de la salud. Por otra parte, excepción hecha de las ciencias computacionales, los mercados de trabajo aún demandan egresados de licenciaturas de corte tradicional (ANUIES, 1999).

Aunque el estado cuenta con una oferta de estudios de licenciatura bastante diversificada, los datos disponibles permiten constatar la misma concentración observada en el noroeste en las áreas de ciencias sociales y administrativas, ya que casi 70 por ciento de los ofrecimientos curriculares de licenciatura en la entidad se encuentran en las áreas de ciencias sociales, administrativas y educativas. Por otra parte, Baja California Sur destaca a nivel nacional por su matrícula en el área de ciencias naturales y exactas, pues 7.3 por ciento del total se ubica en esos campos, comparado con sólo 1.9 por ciento en el país en su conjunto (ANUIES, 2000).

Otro problema del SES nacional, que se manifiesta fuertemente en Baja California Sur, se refiere a los bajos niveles de absorción del bachillerato hacia la licenciatura y de la eficiencia terminal de estos estudios, medida por la titulación. De acuerdo con ANUIES (2000), en 1998 la media nacional de absorción en la licenciatura era 0.55, comparada con 0.47 en Baja California Sur. De manera similar, la media nacional de eficiencia terminal se ubicó en el mismo año en 0.39, mientras que en Baja California Sur la cifra fue de sólo 0.15. Aunque ANUIES reconoce que el problema es complejo y que los datos no están aún suficientemente analizados, las cifras son preocupantes tanto a nivel nacional como la estatal y deberán inducir acciones para mejorarlas.

La demanda de estudios superiores es un tema que aún requiere de mucho esfuerzo de investigación en el estado. El término demanda educativa significa, en una primera instancia, el número de individuos en la edad escolar que por esa circunstancia son demandantes potenciales de escolaridad. En la licenciatura, el grupo de edad que concentra la mayor matrícula es el de 21 a 25 años de edad, que representa el 60 por ciento de la matrícula total. En segundo lugar le sigue el grupo de edad hasta 20 años, que representa el 32 por ciento de la matrícula. Por lo que se refiere al posgrado, la matrícula mayor se concentra en los grupos de edad de 26 a 30 años, con un 47 por ciento de la matrícula total, siguiendo el grupo de 31 a 35 años, que representa el 35 por ciento del total. De acuerdo con los datos estadísticos disponibles, el mayor porcentaje de la matrícula registrada se concentra en el sexo masculino (ANUIES, 1999).

Un segundo aspecto de la demanda educativa se refiere a las preferencias profesionales. La concentración de la oferta educativa en unas cuantas disciplinas, obviamente tiene que ver con la estructura de la demanda y los costos de inversión requeridos en programas no tradicionales. Al igual que el resto del país y a pesar de los programas nacionales de desarrollo del sector educativo, no ha habido avances significativos en la distribución de la matrícula, lo que podría poner en duda la pertinencia social de dichas preferencias educativas. En Baja California Sur, por ejemplo, aproximadamente 16 por ciento de la población ocupada se encuentra en las actividades de la agricultura y ganadería, pero sólo 4 por ciento de la población universitaria estudia carreras afines. A primera vista el panorama se encuentra menos desequilibrado si se compara el empleo del sector de los servicios con la matrícula universitaria que tiene como destino a ese sector (63 y 61 por ciento, respectivamente); sin embargo, la marcada terciarización de la economía estatal no ha concentrado necesariamente a los ocupados en puestos de alta remuneración.

En suma, el análisis de las carreras de las licenciaturas con mayor matrícula, la oferta educativa de licenciatura y posgrado por áreas de conocimiento y el número de alumnos de pregrado y posgrado,

aunado a factores demográficos, socioeconómicos y tecnológicos (internos y externos), posibilitan retomar la discusión en la región noroeste y en Baja California Sur, sobre qué cantidad de estudiantes están solicitando ingresar a algún programa por tipo de programas para vislumbrar las posibilidades de ofertar nuevos programas. Sin embargo, hay que resaltar que se desconocen muchos de los factores que intervienen en la decisión de que los jóvenes se concentren en sólo unas cuantas carreras de la amplia gama ofertada en la región.

Si bien es de esperar que la demanda de educación superior sea propiciada y favorecida por la concentración de actividades económicas y, de hecho, en cierta forma las refleje, los programas de educación superior que ofrecen las distintas instituciones de una región, son otro medio para evaluar algunas de las dimensiones prevalecientes en las relaciones entre la oferta y la demanda educativa. La contracción de la estructura profesional del estado permite hacer sugerencias sobre las posibles carreras que ayudarán a desarrollar las actividades económicas relevantes para cada región.

Centrando la atención en la oferta educativa, ANUIES (1999) sugiere entenderla observando las carreras o licenciaturas con mayor matrícula detectando aquellos programas de posgrado (maestría, especialización, doctorado) con mayor número de estudiantes y revisando la eficiencia terminal de tales programas. En esencia, se dice que son dos los condicionantes a considerar al revisar la oferta educativa: *a*) el impacto en la demanda y *b*) el modelo de institución que se desea alcanzar. En otras palabras, la oferta educativa es una variable que depende de todo en conjunto de variables que conforman un sistema.

La diversidad de programas, planes de estudio, licenciaturas y/o posgrado, no garantiza el ingreso del total de estudiantes potenciales de la región, y mucho menos la eficiencia terminal y la adquisición de conocimientos y habilidades analíticas: la problemática debe ser abordada también en términos de calidad. Al mismo tiempo, la situación actual del SES estatal hace obligatorio dar atención a otras variables que inciden en la decisión de seguir estudiando, como pueden ser la ubicación geográfica de las instituciones

educativas, el costo de inscripciones, las colegiaturas, el material didáctico, los perfiles de ingreso, de egreso, la situación laboral de los estudiantes, la presencia de dependientes económicos, el acceso a becas, etcétera.

Si a ello se agregan los nuevos procesos sociales y económicos que vienen manifestándose en la región (la globalización, la descentralización de la administración pública, la reforma educativa), se requiere contar con una visión de conjunto y diferenciada del SES, que al mismo tiempo incorpore tanto su heterogeneidad como sus características similares u homogéneas, y que a través de ambas se reconozcan las fortalezas para construir la base de una estrategia educativa común para el estado y la región.

El SES de Baja California Sur sigue el esquema nacional, dividiéndose en tres subsectores: el universitario, el tecnológico y el de formación de profesores, constituidos por instituciones públicas y privadas. Aunque la mayor concentración de IES y programas se encuentra en La Paz, las instituciones están representadas, en mayor o menor grado, en los cinco municipios del estado, siendo Los Cabos el de mayor crecimiento en los ofrecimientos educativos.

En el año en curso se ofrecen 66 programas de licenciatura, distribuidos en 34 opciones en ciencias sociales, 11 en ciencias de la educación y humanidades, cuatro en ciencias agropecuarias, tres en ciencias del mar y 15 en las ingenierías, incluyendo arquitectura. Dentro de los 31 programas de posgrado (incluyendo 10 doctorados) que se imparten resaltan los de ciencias del mar (15 programas), seguidos por educación (siete), ciencias económicas y administrativas (seis), ciencias agropecuarias (dos) e historia regional (dos).

Los servicios educativos son impartidos por 14 IES, de las cuales cuatro son normales o pedagógicas dentro del régimen público; cinco universidades privadas y dos tecnológicos públicos. Dos centros de investigación ofrecen programas de posgrado. La UABCS es la única universidad pública en el estado.

En la licenciatura, las escuelas normales atendieron en 1999 a 864 alumnos, mientras que las universidades y tecnológicos daban cabida a 6,036 estudiantes. De este número, la universidad pública contaba con 2,793 alumnos, las universidades privadas con 920,

y los tecnológicos públicos con 2,323 (SEP, 1999, vol. II). En la actualidad, la UABCS ha crecido en el número de sus campus, en programas educativos, matrícula e infraestructura, Por ejemplo, la UABCS cuenta ya con cuatro campus y mediante un convenio, tiene acceso a las instalaciones de una institución en Ciudad Constitución para ofrecer sus programas. La matrícula de sus 16 programas de licenciatura y 12 posgrados en el periodo 2002-II, fue de 4,537.

EDUCACIÓN SUPERIOR, LICENCIATURA
ESCOLARIZADA POR INSTITUCIÓN, 2000-2001

<i>Nombre de la institución</i>	<i>Alumnos 2000</i>	<i>Alumnos 2001</i>
Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Constitución	325	404
Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.	0	0
Tecnológico de Baja California	372	375
Universidad Internacional de La Paz	826	683
Instituto Tecnológico de La Paz	2,065	2,135
Instituto Tecnológico del Mar extensión La Paz	24	23
Universidad Autónoma de Baja California Sur	2,132	3,676
Universidad de Tijuana	276	460
Universidad Mundial	504	783
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de los Cabos	108	261
Total	6,633	8,800

Fuente: ANUIES, 2001.

CONCLUSIONES

Desde la perspectiva de cada centro escolar, de cada ámbito de la educación, de cada subsistema de la pirámide educativa, de cada instancia de gobierno municipal y de la instancia de representación del gobierno de cada estado, será posible construir un esfuerzo colectivo para el establecimiento y operación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CNAE) para ir dándole solución a los diferentes problemas que enfrenta la educación y poder evaluar la

transición hacia el verdadero federalismo, tal y como lo refiere Ilán Semo (2002):

el antiguo presidencialismo antifederalista se ha convertido en una suerte de centralismo [...], que sólo apunta a sobrellevar conflictos y preservar equilibrios. La vieja voracidad centralista ha disminuido, pero no hay indicio alguno de voluntad política para emprender el camino del nuevo pacto federal.

Ante la visión de integración política es posible que la educación, mediante un organismo de coordinación y comunicación entre el gobierno federal y el estatal, pueda darle sustento al Consejo Nacional de Autoridades Educativas, siendo el Programa Nacional de la Educación (2001-2006) su eje conductor, aceptando a su interior el análisis y solución de los variados problemas de cada acción educativa a lo largo y ancho de México.

En la educación superior, los esfuerzos centrales para guiar el desarrollo de este nivel han cambiado en su intensidad y en su organización, asumiendo un control más estricto en la asignación de los recursos, como la forma primordial de enfatizar aquellos rubros prioritarios de la política educativa. Si bien los esfuerzos de la SESIC en este aspecto han sido muy serios y profesionales, no dejan de ser el producto de una visión central y por lo tanto, muchas veces insensible y poco conocedora de las reales circunstancias y problemas de las instituciones de educación superior de los estados. Los trabajos de la ANUIES han sido los principales rectores de una política nacional para la educación superior, la cual, por su propia conformación, representa una visión de desarrollo desde las instituciones mismas, y por lo tanto, conserva la esencia del federalismo.

Llegar a vivir el federalismo en la educación en general, y en la educación superior en particular, implicará la creación de mejores mecanismos de coordinación que faciliten, por un lado, la acción de los gobiernos estatales en el destino de sus sistemas educativos, y por otro lado, el diálogo con la Federación para constituir un sistema nacional que brinde unidad y permita aprovechar las potencialidades locales que permitan dar respuesta a los problemas de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLENDE, Carlos Ma., 1998, *El sistema de educación superior de México*, México, ANUIES.
- ANUIES, 1999, *El rubro de la educación superior en el programa. Confluencia*, 82: 1.
- ANUIES, 2001 *Anuario de licenciatura*, México.
- , 2000, “La educación superior hacia el siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo: Una propuesta de ANUIES”, *Documento de trabajo para la XXX Asamblea General*, 12-13 de noviembre de 1999.
- ACOSTA SILVA, A., 1999, *Historias paralelas: un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, Ciudad Juárez, UACJ.
- , “Políticas y cambios institucionales en la educación superior en México, 1973-1998: ¿Sociogénesis de un nuevo «animal» universitario?”, en S.A. Acosta (coord.), *Historias paralelas: un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, Ciudad Juárez, UACJ.
- , “Globalización y educación superior en América Latina”, *Exposición económica*, 1 (2): 5-17.
- COEPES, 1998, *Programa estatal indicativo para el desarrollo de la educación superior en Baja California Sur, 1997*, La Paz, BCS.
- DE WRIES, W., 1999, “El contexto internacional de las políticas de educación superior en México durante los años noventa: reformas en evaluación y financiamiento”, en Acosta Silva (coord.), *Historias paralelas: un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, Ciudad Juárez, UACJ.
- DIDOU, Sylvie, 2000, “Globalización, integración macrorregional y políticas de internacionalización en el sistema mexicano de educación superior”, *Education Policy Análisis*, 8, 11.
- HERNÁNDEZ PRADO, Arturo, *Administración académica: notas selectas*, México, UABCS (en prensa).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, REPÚBLICA DE CHILE, 1999, *Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior*, Santiago de Chile.
- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN, 24 de abril de 1999, 11 de agosto de 2000, 8 de febrero de 2002, 27 de abril de 2002.
- OCE, “La OCDE y las universidades”, comunicado núm. 32.
- , 2000, *Resultados de las políticas educativas nacionales: Foro Nacional para la Educación en las Plataformas Electorales*, mayo.
- SALGADO, Gloria, 2000, “La exclusión de los jóvenes con alta educación”, *Alternativa*, 3 (febrero): 12-16.

SEMO, Ilán, "La Federación imaginaria", *La Jornada*, sábado 26 de octubre de 2002, p. 18.

SEP, 1995, *Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000*, México, D.F.

———, 1998, *Seguimiento de reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, México, D.F.

———, 1999, *Estadística básica de educación superior*, México, D.F.

UNESCO, 1998, *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XX. Visión y acción*, París, UNPO.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2000, *World Development Report, 1999*, Nueva York, UNPO.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA, 1999, *Plan de Desarrollo Institucional, 1999-2000*, Mexicali, B.C.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1990, *Plan de Desarrollo Institucional, 1990-1992*, La Paz, BCS.

———, 2000, *Plan de Desarrollo Institucional, 2000-2006*, La Paz, BCS.

VALE SÁNCHEZ, Jorge Alberto, 1999, *Programa de Trabajo 1999-2002*, UABCS.

WORLD BANK, 2000, *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, Washington, D.C.

———, 1999, *Education Sector Strategy*, Washington, D.C.

Ricardo Almeida Uranga*

*Impacto de las políticas federales y estatales
en la gestión universitaria de Chihuahua*

INTRODUCCIÓN

LOS PROBLEMAS que aquejan al sistema de educación superior mexicano (SESM) son múltiples y muy graves. La problemática que se presenta no se puede reducir únicamente a problemas técnicos, sino que tiene sus raíces en aspectos estructurales, como las relaciones que se dan entre los diferentes niveles gubernamentales y las instituciones de educación superior (IES). Bazúa y Valenzuela (1993) caracterizan cinco problemas: la insuficiente oferta de servicios educativos, un proceso rígido de toma de decisiones, la monodependencia financiera, la insuficiencia crónica de recursos a fin de realizar proyectos de investigación y, una vida académica carente de *ethos* debido a la precariedad en la que funcionan las IES.

A estos problemas se puede añadir la excesiva concentración de la matrícula del SESM, principalmente en las grandes urbes industrializadas (D.F., Monterrey y Guadalajara) y la multiplicación indiscriminada de los mismos planes de estudio independientemente de las necesidades y características regionales.

El Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes) fue formalizado e instalado en la XVII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), sostenida en Puebla en 1978. En la reunión del 17 de

*Profesor de tiempo completo del Departamento de Humanidades de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

enero de 1979, los representantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la ANUIES establecen cuatro órganos encargados de operar y coordinar los trabajos de planeación de la educación superior en México. Dichas estructuras corresponden a:

1. el Consejo Nacional de Planeación de la Educación Superior (Conpes);
2. los Consejos Regionales de Planeación de la Educación Superior (Corpes);
3. las Comisiones Estatales de Planeación de la Educación Superior (Coepes), y
4. las Unidades Institucionales de Planeación (UIP).

De acuerdo con Porter (1992), el Sinappes, como modalidad de diseño de políticas para el SESM, ha fracasado debido a una serie de suposiciones equívocas acerca de cómo funcionan los sistemas sociales y las relaciones que se dan entre diferentes sectores. Esto hace evidente que las Coepes en la mayoría de las entidades del país no se encuentren funcionando, ni hayan funcionado desde 1979.

A esta problemática descrita hasta el punto de la falta de funcionamiento del Sinappes se añaden otras dos cuestiones. Una, que el gobierno federal tiende a determinar las políticas para el SESM a través de la asignación presupuestal anual sin seguir procesos de construcción social y participativa que tomen en cuenta a las IES y a los congresos, secretarías de educación y gubernaturas de las entidades federativas. Por otro lado, a partir de mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBYN), que implicó que los gobiernos de las entidades inicien un proceso de apropiación de la rectoría de la educación. A pesar de la ambivalencia con que se ha dado esta descentralización, en los últimos cinco años se ha reforzado la idea en la administración pública de que los estados son los responsables de la educación y los "patrones" de los actores educativos.

La situación descrita hace resaltar dos vacíos en la administración del SESM. Por un lado la ausencia de políticas públicas

que le den direccionalidad al SESM. Por el otro, la falta de modelos de gestión que provean tanto a las administraciones gubernamentales como a los congresos de los estados, a las administraciones rectorales de las universidades y a las direcciones propias de los institutos tecnológicos, de conocimientos y habilidades necesarias para determinar la forma de dirigir y operar con altos estándares de calidad el SESM, asumiendo la rectoría federativa y no la determinación centralista como tradicionalmente ha sucedido.

Estos vacíos justifican el estudio sobre cómo se está traduciendo el subprograma sectorial de educación superior del Programa Nacional de Educación 2001-2006 a nivel de las políticas y prácticas de los gobiernos de los estados y de la conducción de las propias universidades públicas de los sistemas de educación estatal. Esto sirve como base para determinar el impacto de las políticas federales de educación superior en la conducción de este subsector por parte de las administraciones gubernamentales y de las propias universidades estatales, en el marco de la federalización propuesta para iniciar el siglo XXI en nuestro país. A continuación se analiza el caso de las universidades públicas en el estado de Chihuahua.

ANTECEDENTES

En el discurso oficial del gobierno federal administración 2000-2006 se propone a la educación como el gran proyecto dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. Se ratifica el contenido del artículo 3o. constitucional que establece que la educación impartida por el Estado tenderá a “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. La fracción I del artículo establece la laicidad de la educación mexicana, y la fracción II añade que la educación será democrática en lo jurídico, en lo político y como régimen de vida, será nacional y contribuirá a una mejor convivencia humana.

En el PNE se plantea que los cambios que se requieren operar en el sistema educativo nacional, son tanto cuantitativos como cualitativos. En lo cuantitativo, es necesaria la ampliación de la capacidad instalada para dar atención al enorme rezago educativo en la población de todos los grupos de edad. En lo cualitativo es necesario incidir en el modelo educativo, en sus fundamentos filosóficos y metodológicos, para estimular su transformación acorde a los cambios sociales, culturales, económicos, políticos y tecnológicos que están ocurriendo a nivel mundial. En este sentido la propuesta educativa oficial se plantea como la piedra angular con criterios educativos rigurosos y fundamento de un proyecto y visión de nación, con implicaciones pedagógicas, sociológicas y éticas. El abordaje para la construcción del proyecto educativo nacional se basa en los principios de pluralidad, consenso amplio y social, y uso de herramientas dialógicas. Las políticas públicas se abren a la discusión, debate y construcción democrática. En la propuesta oficial también se incorporan cuatro elementos esenciales: *a*) la equidad y justicia educativa integradas a la definición de calidad; *b*) fortalecimiento de la identidad nacional con reconocimiento y apoyo a la diversidad multiétnica; *c*) asunción de la responsabilidad pública y ética de la educación; *d*) análisis de la innovación educativa en una sociedad del conocimiento.

El sistema educativo mexicano ofrece servicios educativos en las modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta. Se distinguen los siguientes tipos: educación inicial; educación básica (preescolar, primaria y secundaria); educación especial; educación media superior y educación superior; educación básica para adultos; y formación para el trabajo. Al comienzo del ciclo escolar 2001-2002 se contó con una matrícula total de 30'206,150 estudiantes; 1'498,479 profesores; y 221,754 escuelas y universidades en la República Mexicana. De la población de estudiantes 2'156,470 correspondieron a educación superior. A finales del siglo xx prácticamente uno de cada tres mexicanos está en la escuela. La proporción de analfabetas es menor al 10 por ciento, el grado promedio de escolaridad es de más de siete años. El siglo xx para México representó el siglo de la expansión educativa. Aún así se conservan

profundas inequidades de carácter educativo en la población mexicana. Al tomar tan sólo como indicador el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de edad, en el Distrito Federal corresponde a 9.74 años, en Chihuahua es de 7.92, y en Chiapas es de 5.71 años.

De acuerdo con el Censo 2000, aproximadamente el 24 por ciento de la población de cinco años de edad no asiste al nivel preescolar. En el ciclo escolar 1999-2000 la eficiencia terminal en las primarias bilingües fue de 68.4 por ciento, siendo el promedio nacional de 84.7 por ciento. Casi 688,000 niños y niñas entre seis y 11 años de edad no se encuentran matriculados en la escuela (5.2 por ciento de la población en ese grupo de edad). Sólo 76.1 por ciento de los estudiantes que ingresan a la secundaria la concluyen. La cobertura del grupo de edad de educación media superior es en el orden del 47 por ciento. La eficiencia terminal de este tipo de educación es del 58.9 por ciento en la modalidad de bachillerato y del 43.7 por ciento en profesional técnico. En educación superior alrededor del 50 por ciento de los estudiantes de licenciatura terminan sus estudios y logran titularse. La tasa de cobertura de la educación superior es desigual entre las entidades federativas. En posgrado hay una alta concentración en el Distrito Federal y los estados de México, Nuevo León, Puebla y Jalisco, con más del 60 por ciento de la matrícula. En los mismos estados se concentra la investigación científica y tecnológica.

En educación superior no se han desarrollado suficientes programas innovadores e interdisciplinarios. Predomina el enfoque de formación profesional especializado, la pedagogía se centra en la enseñanza, lo que propicia la pasividad en los educandos y no estimula el desarrollo del pensamiento analítico y creativo. La vinculación de las instituciones de educación superior con los sectores externos y el mercado laboral es débil. De la misma manera la calidad de los académicos sigue siendo limitada en los aspectos de preparación y tiempo de dedicación a pesar de los esfuerzos que se han instrumentado en la forma de programas de estímulos a las actividades académicas. Las estructuras educativas en educación de tipo medio superior y superior son rígidas y escolarizadas, lo que inhibe e impide

la movilidad estudiantil y de los académicos, reanudación de estudios y accesibilidad a la población adulta. La certificación en estos tipos educativos no acredita el conocimiento y las destrezas adquiridas en la práctica. En suma, el sistema educativo nacional no atiende con niveles de calidad adecuados a todos los alumnos que ha incorporado.

El régimen político mexicano instaurado posteriormente a la revolución centralizó las funciones educativas en el gobierno federal. Esto se hizo de manera opuesta a lo establecido en la promulgación de la Constitución de 1917. Se ha vivido en palabras de algunos analistas, un federalismo centralizado. Además de la lectura política que se puede hacer de dicha centralización, con ella se buscaba también instrumentar programas compensatorios de abatimiento de las desigualdades regionales y homogeneizar las condiciones laborales del magisterio. La exacerbación del corporativismo de la SEP se agudiza en los ochenta y noventa y consecuentemente se firma el 12 de mayo de 1992, el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa. Uno de los ejes centrales de dicho acuerdo fue dar inicio al proceso de desconcentración de la administración pública de la educación y transferirle la rectoría de la educación a las entidades federativas. Se vive por lo menos en el discurso jurídico un federalismo descentralizado en el sector educativo.

Posteriormente se federalizó la educación profesional técnica y la de adultos, así como la construcción y rehabilitación de espacios educativos. En todos los casos, la SEP conservó atribuciones en los aspectos normativos de la educación, así como la responsabilidad de coordinar, integrar y evaluar al Sistema Educativo Nacional.

Una década después, en la mayoría de los estados no se han logrado unificar los sistemas educativos estatales con los federalizados. La descentralización del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) reprodujo el esquema centralista a nivel de entidad federativa. En el caso de la educa-

ción superior, las políticas generales siguen siendo de carácter federal más que estatal. La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica es la instancia rectora de la SEP a nivel nacional que asume la direccionalidad de este subsistema educativo en México. Además, los mecanismos de coordinación y planeación son incipientes y con ausencias amplias de consensos en términos de los parámetros normativos, así como la falta de investigación diagnóstica que oriente las decisiones para adecuarse a circunstancias tanto regionales como estatales.

No existen criterios comunes para la movilidad de los estudiantes, la generación de materiales educativos y la actualización de docentes. A pesar de los esfuerzos de algunas instituciones, la vinculación entre ellas y con otras instancias sociales y laborales es insuficiente. Hay poco trabajo colegiado y no existen mecanismos definidos para la participación de los estudiantes. Asimismo, el sistema tiene una limitada capacidad para acreditar conocimientos adquiridos fuera de las instituciones, y el uso de modalidades de educación a distancia es incipiente.

La evaluación, planeación y gestión de la educación en México cuenta con un incipiente sistema nacional que todavía no es capaz de hacer frente a los rezagos que se dan en esta materia. Además no hay suficientes especialistas para asumir y dirigir los trabajos evaluativos y no existen mecanismos de vinculación entre los resultados de la investigación educativa y la toma de decisiones en materia de educación pública. El sistema de estadísticas educativas no opera como un sistema de información eficiente y moderno. En este rubro los retos son incluir diagnósticos cualitativos además de cuantitativos y la socialización de la problemática, su complejidad y los resultados investigativos.

La propuesta de visión para el sector educativo del Plan Nacional de Desarrollo precisa que la educación en la República Mexicana tendrá las siguientes características: *a*) equitativa y con buena calidad, *b*) pertinente, plural y diversificada, *c*) incluyente, *d*) formativa e integral.

Para el año 2006 se plantean tres objetivos estratégicos globales:

- Avanzar hacia la equidad en educación.
- Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
- Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Estos serán desarrollados por los subprogramas de los tipos educativos (educación básica, media superior y superior). Además, un componente esencial del proceso de planeación de la educación lo será la rendición de cuentas a la sociedad. Para ello se manejará un sistema nacional de indicadores relativos a *a)* la equidad y la cobertura de los servicios educativos, *b)* la eficiencia y calidad educativas, *c)* innovación y cambio, *d)* federalismo y municipalización, *e)* participación ciudadana y rendición de cuentas, *f)* reducción de costos, y *g)* sustentabilidad.

En el año 2025, el sistema educativo nacional funcionará con un esquema de gestión integral, en el que las estructuras de los niveles federal, estatal y municipal trabajarán articulada y eficientemente a partir de las necesidades y características específicas de los alumnos, de las escuelas e instituciones de los diferentes tipos, niveles y modalidades educativas.

Esta visión se concretiza en cinco rubros principales:

- Federalización y estructura del sistema
Lograr el funcionamiento mayormente autónomo de los 32 sistemas educativos y respeto a la especificidad de cada uno. El centro de gravedad lo constituirán las escuelas e instituciones. Las estructuras intermedias y superiores enfocarán su servicio a las mismas.
- Financiamiento de la educación
Siguiendo criterios de equidad y calidad, así como tomando en cuenta la evolución de los sistemas educativos estatales, se

asignará un gasto público a la educación con mecanismos eficientes de distribución. Dicho gasto, como proporción del PIB, se incrementará hasta alcanzar los niveles que tienen los países desarrollados.

- Coordinación, consulta y participación

Se establecerán a partir de las autoridades mecanismos de comunicación, diálogo y consenso con los organismos gremiales y se retroalimentarán sus puntos de vista con los de los especialistas. La sociedad mexicana se apropiará de la educación de manera directa.

- Marco jurídico

Dicho marco será completo, funcional y eficaz, y dará sustento a las transformaciones que requiere la gestión educativa mexicana.

- Conocimiento, gestión integral y evaluación

Se tendrán mecanismos rigurosos de evaluación educativa. Éstos serán independientes a las autoridades. Los resultados se difundirán y se utilizarán con el propósito de propiciar procesos continuos de mejoramiento educativo. La evaluación será de carácter participativo y parte de un proceso global de planeación. Ambas actividades ayudarán a las escuelas e instituciones a satisfacer criterios de calidad.

- Acreditación, incorporación y revalidación

El sistema educativo nacional contará con criterios y procedimientos para la acreditación institucional y certificación profesional. Estos mecanismos darán apoyo expedito para la incorporación, revalidación y reconocimientos de equivalencias de cualquier tipo de estudios.

Estas seis áreas declarativas de visión de largo plazo de funcionamiento del sistema educativo nacional operacionaliza objetivos estratégicos, políticas, objetivos particulares, líneas de acción, metas y proyectos.

Impacto de las políticas federales

Las políticas de las seis áreas declarativas (federalización y estructura del sistema; financiamiento de la educación; coordinación,

consulta y participación; marco jurídico; conocimiento, gestión integral y evaluación; acreditación, incorporación y revalidación) de visión de largo plazo correspondientes al tipo educativo superior se agrupan alrededor de tres objetivos estratégicos del PNE 2001-2006.

CASO CHIHUAHUA

Estos objetivos estratégicos y su correspondiente impacto o traducción en las universidades públicas del estado de Chihuahua y en el sector de la administración de la educación superior en el sector gubernamental se tratan a continuación.

Objetivo estratégico 1: Ampliación de la cobertura con equidad

Este objetivo corresponde a una declaración de importancia de la educación superior pública en la que se enfatiza la intencionalidad del gobierno federal de ampliar y diversificar la matrícula en educación superior, impulsando de manera equitativa las oportunidades de acceso y permanencia de los grupos sociales más desfavorecidos a este nivel educativo. Las líneas de acción suscritas a este objetivo estratégico se agrupan bajo una sola categoría:

Ampliación y diversificación con equidad de las oportunidades de acceso y permanencia a la educación superior.

Algunas de las metas sobresalientes son las siguientes:

- Contar a partir del 2002 con planes estatales para el desarrollo de la educación superior, de la ciencia y la tecnología.
- Alcanzar para el 2006 una matrícula escolarizada de TSU y licenciatura que represente una tasa de atención de 28 por ciento del grupo de edad 19-23 años.
- Incrementar la matrícula de estudiantes de origen indígena a partir de 2002.
- Alcanzar una tasa promedio de titulación en los niveles TSU y licenciatura del 65 por ciento en 2006, y una tasa promedio de graduación en el posgrado de 55 por ciento.

El periodo de la actual administración estatal comprende de octubre de 1998 al mismo mes de 2004. En cuanto a la administración federal, inició en diciembre de 2000 y concluye en diciembre de 2006. La primera edición del PNE 2001-2006 (SEP) se publicó en septiembre del año 2001, es decir 10 meses después del inicio del periodo del gobierno federal y a tres años de tiempo del inicio de la administración del gobierno estatal. Conviene señalar que este desfase no impide el análisis de los sucesos ya que las políticas públicas de educación superior que se expresan en dicho documento dan en la mayoría de los casos continuidad y en algunos casos concreción a aspiraciones de este sector educativo que se han venido gestando desde por lo menos la década anterior. Además, cabe recordar que el PNE se elaboró como resultado de una consulta a nivel nacional operada por la SEP y que se inició inmediatamente después del 2 de julio de 2000. Se elaboró un diagnóstico y prospectiva del sector, cuyo resultado se difundió a partir del mes de noviembre de 2000. Dicho documento preliminar, titulado *las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, presenta con antelación las líneas generales de política pública que se elaboraron con mayor especificidad en el PNE 2001-2006. A continuación se analizan las circunstancias que se presentaron y la congruencia o falta de ella entre el trabajo de las universidades, el trabajo de la comisión de planeación del sector gubernamental y las propuestas federales de política pública en materia del tipo de educación superior.

Del objetivo estratégico uno, ampliación de la cobertura con equidad sobresalen primordialmente cuatro políticas públicas:

- a) la primera se refiere a la promoción de planes estatales de desarrollo de la educación superior, de la ciencia y la tecnología;
- b) que la ampliación de la cobertura esté sustentada en estudios de oferta y demanda de la educación superior dando inclusión y prioridad a los grupos históricamente segregados;
- c) equilibrio en la cobertura geográfica de la oferta de la educación superior dando apoyo a aquellas IES que empleen moda-

lidades educativas de presencia parcial, no presenciales, de educación a distancia y que ofrezcan programas de técnico superior universitario (TSU) o profesional asociado, licenciatura y posgrado que consideren normas de competencia laboral;

d) apoyo a las IES de acuerdo con su perfil tipológico, profesorado, capacidad instalada, Programa de Desarrollo Institucional, Programa Integral de Fortalecimiento y al plan estatal de desarrollo.

Política 1. Promover planes estatales de desarrollo de la educación superior, de la ciencia y la tecnología.

El gobierno federal se planteó como meta en este rubro al contar en el año 2002 con planes estatales de desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología. En el caso de Chihuahua, no se logró dicha meta en el tiempo previsto, si bien la última vez que se reactiva la Coepes, en 1999, es con la misma propuesta metodológica que inicialmente se elaboró por la ANUIES en 1978. No se llevó a cabo por los equipos técnicos de trabajo convocados a partir de los tres subsistemas de educación superior (universidades públicas estatales, institutos tecnológicos e instituciones de educación superior privadas) un trabajo de recuperación de lo que ya se había realizado en materia de diagnóstico, planeación y propuesta anteriormente en el estado de Chihuahua desde 1979. Los trabajos de los equipos técnicos designados por los subsistemas de educación superior ante la sugerencia y petición de la Secretaría Ejecutiva de la Coepes se enfrentaron a una serie de obstáculos que fueron expuestos y analizados en la 10a. Reunión de Trabajo de los Equipos Técnicos de la Coepes que se llevó a cabo el 8 de marzo del 2002 en las instalaciones del Instituto Tecnológico de Chihuahua II. En resumen se reflexionó sobre siete condiciones del trabajo de los equipos designados que obstaculizaron la realización de los estudios requeridos. Estas condiciones se explican a continuación:

1. En un documento titulado la "Reactivación de las Coepes" (junio de 1997) la Coordinación de Asesores de la Dirección General de Educación Superior (SESIK-SEP) hacen una serie de propuestas operativas para la reactivación y funcionamiento de las Coepes.

El documento no especifica la fuente de dichos recursos financieros. Sin embargo, para los equipos técnicos de la Coepes en el estado de Chihuahua quedó claro que la falta de financiamiento para la realización de los estudios diagnóstico requeridos, se constituyó en una limitante para la realización no sólo expedita sino metodológicamente correcta de los mismos.

2. Si bien la Secretaría Ejecutiva convocó a los titulares de las IES de los subsistemas universitario, tecnológico y privado, y de sus áreas de planeación, en la práctica los equipos técnicos conformados a su vez por dichos titulares carecieron de poder de convocatoria para a su vez llamar a la tarea a la totalidad de las IES que debían formar parte de los trabajos. En el 2000 en el estado de Chihuahua había, sin considerar a las escuelas normales, 42 IES. Los equipos técnicos se vieron en la práctica, sin poder de convocar a la realización de los estudios diagnósticos al resto de las IES de los diferentes subsistemas de educación superior. Asimismo, la propia Secretaría Ejecutiva careció de poder de convocatoria con las IES del subsistema de instituciones formadoras y actualizadoras de docentes (IFAD) y con las IES del subsistema de escuelas privadas.

3. Carencia de un esquema de costo-beneficio para las IES convocadas. Si bien es cierto que al sector gubernamental le corresponde legítimamente la convocatoria para la realización de los trabajos de diagnóstico y planeación de los diferentes tipos de educación, también es cierto que las IES responden más a una lógica de costo-beneficio que de obligación jurídica. Es decir, la realización de los trabajos, por lo menos en el corto plazo, no representa para los diferentes subsistemas de educación superior, la recepción de fondos, ya sea ordinarios o extraordinarios para financiar la operación de sus respectivos programas y funciones. Por dicho motivo, no se percibe urgencia por parte de los diferentes subsistemas de educación superior para responder a dicho requerimiento tanto del gobierno federal como del gobierno estatal.

4. Los participantes de los equipos técnicos de trabajo para realizar las diferentes vertientes de los estudios que se requieren para la conformación del Plan Estatal de Desarrollo de la Educación Superior, son designados sin tomar en cuenta su perfil académico

y laboral. El resultado es que actúan más como representantes de la IES ante la Secretaría Ejecutiva de la Coepes que como analistas expertos de información en las diferentes áreas en las que prácticamente de manera aleatoria son designados para trabajar. Esta falta de preparación de los integrantes de los equipos técnicos de trabajo para conducir los estudios correspondientes, definitivamente limita el desarrollo del trabajo y al mismo tiempo lo invalida.

5. Desde la creación del Sinappes hasta la fecha se ha sugerido la participación de los sectores de la sociedad en los procesos de planeación de la educación superior, la ciencia y la tecnología. A pesar de ello también se vio como una limitante, que en los trabajos convocados para la realización del plan estatal de educación, no se tuvo de manera sistemática la participación de representantes de los diferentes sectores sociales.

6. La Secretaría Ejecutiva de la Coepes y la representación de la SEP en el estado de Chihuahua, carecen tanto en su estructura organigráfica como en su presupuesto, de los cuadros de investigadores especialistas que pudiesen dirigir los trabajos de diagnóstico y propuesta de la educación superior por parte de los equipos técnicos.

7. Finalmente se analizó que aunque se forman “equipos técnicos de trabajo”, en la práctica son un grupo reducido de académicos quienes intentan de manera individual y no colegiada realizar, sistematizar e integrar las diferentes vertientes de los estudios requeridos.

Debido en parte a las condiciones expuestas con anterioridad, en el año 2002 el sistema de educación superior en el estado de Chihuahua no ha conformado junto con el sector de gobierno del estado, un plan viable de educación superior que pudiese dar direccionalidad a la toma de decisiones por los diferentes actores que intervienen en este complejo sector. En este caso, si bien es cierto que desde 1978 se tiene ideada la estructura para operacionalizar la norma pública, hay otra serie de condiciones a nivel de operación de las oficinas de educación superior del gobierno del estado, de las de la representación de la SEP en el estado y de las propias áreas de planeación de las IES, que obstaculizan que esta política pública se vuelva una realidad en el estado de Chihuahua.

Política 2. Sustentar la ampliación de la cobertura mediante planes estatales de desarrollo de la educación, de la ciencia y la tecnología, que comprendan estudios de oferta y demanda, la inclusión de grupos históricamente segregados y atiendan las necesidades de formación de profesionistas, científicos, humanistas y tecnólogos.

En el lapso entre 1979 y el 2002 se han elaborado cuatro documentos de análisis de oferta y demanda de la educación superior. Estos son:

- a) *Peides 1982-1992.*
- b) *Proides 1989-1994.*
- c) *Peides 1990-1994.*
- d) *Oferta y demanda educativas en el estado de Chihuahua 1998-2005.*

En los trabajos realizados a partir de 1999, no ha sido publicado por parte de la Coepes un estudio global y sistemático de diagnóstico, prospectiva y propuesta de crecimiento de la oferta de educación superior en el estado de Chihuahua. Si bien sí se ha estado avanzando en dichos análisis por parte de los equipos técnicos designados por los subsistemas de educación superior convocados por la Secretaría Ejecutiva de la Coepes, aún no se ha tenido un resultado en la forma de publicación que haya sido ampliamente validado por los diferentes sectores sociales del estado.

En los análisis de ampliación y diversificación de la oferta de educación superior no se ha contemplado de manera explícita la política de incluir a los grupos históricamente segregados en el subsistema de educación superior del estado de Chihuahua. En este caso ha habido un vacío de conducción de la norma federal para garantizar que dicha necesidad social sea tomada en cuenta en los análisis que se han estado realizando. Estos aspectos de la política federal no han sido convenientemente operados en el estado de Chihuahua.

Política 3. Buscar el equilibrio de la cobertura geográfica y con atención a las áreas de interés para el desarrollo del país con particular apoyo a proyectos de ampliación a instituciones innovadoras que den oportunidades a estudiantes provenientes de las diversas cultu-

ras indígenas del país; que incluyan entre sus objetivos el desarrollo de lenguas y culturas indígenas, y el desarrollo étnico y regional; a instituciones con programas educativos de presencia parcial, no presenciales y de educación a distancia para atender zonas de baja densidad poblacional y dar atención a jóvenes y adultos que se ven imposibilitados de formarse en la modalidad escolarizada; a instituciones que ofrezcan programas de técnico superior universitario (TSU) o profesional asociado, licenciatura y posgrado que consideren normas de competencia laboral.

La Coepes en el estado de Chihuahua ha operado de manera más directa la política de cobertura, en congruencia tanto con el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 como con el PNE 2001-2006. Para ello se han privilegiado en el sector público la creación de dos nuevas universidades tecnológicas que ofrecen programas de TSU. Asimismo se ha invitado a las dos universidades públicas estatales a que amplíen su oferta en municipios con menor densidad demográfica aperturando programas de TSU en algunos casos, y en otros mediante la instalación de salones equipados para poder impartir programas de educación a distancia. En el 2002, el gobierno del estado de Chihuahua apoyó una necesidad de la UACJ de donación de terrenos y autorización para la construcción de edificios administrativos y de aulas en Nuevo Casas Grandes. La UACJ continuará ofreciendo programas de turismo, administración de micro y pequeña empresa, trabajo social y riego a nivel de TSU. También continuará ofreciendo la licenciatura en ingeniería agroindustrial en dicha localidad. Asimismo, tanto la Secretaría Ejecutiva de la Coepes como la Comisión de Educación del Congreso del Estado, han estado dirimiendo los criterios de densidad poblacional que se consideren más convenientes para que las IES puedan ofertar en aquellas localidades, municipios o regiones del estado que tengan una población relativamente menor.

Política 4. Apoyar la ampliación de la matrícula en las IES existentes de acuerdo con su perfil tipológico, a su profesorado, su capacidad instalada, el Programa de Desarrollo Institucional, el Programa Integral de Fortalecimiento y a los planes estatales de desarrollo. En este punto conviene destacar que esta política es operada directa-

mente por la Dirección General de Educación Superior de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEP) a través de dos fondos concursables de financiamiento: *a*) el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes); *b*) y el Fondo de Inversión a las Universidades Públicas Evaluadas por la ANUIES (FIUPEA). En el caso de esta política, se ha seguido puntualmente y de manera continuada (aunque ha sufrido modificaciones) por el gobierno federal. En el caso de las dos universidades públicas estatales del estado de Chihuahua, la UACH y la UACJ, ambas tanto en el año 2000, como en el 2001 y 2002, se han sometido a la gran tarea de determinar su perfil tipológico, diagnosticar su profesorado, medir su capacidad instalada y establecer los PIFI respectivos para concursar por el financiamiento extraordinario para la modernización y consolidación de la oferta académica que cada universidad pública tiene. Dado que el fondo concursable es limitado y sólo se pueden gestionar hasta un tope de 50 millones de pesos por año, ambas universidades se han visto en la necesidad de validar ampliamente sus proyectos estratégicos de crecimiento con el objeto de hacerse merecedoras de un mayor financiamiento por parte del gobierno federal.

A diferencia de los equipos técnicos de trabajo que se conforman para la elaboración del plan estatal de desarrollo de la educación superior, en el caso de esta norma federal, como tiene una relación de costo-beneficio más directa e inmediata, los rectorados de las universidades públicas logran formar equipos de académicos con alta preparación y experiencia en planeación estratégica institucional, para lograr conformar programas universitarios integrales de fortalecimiento lo suficientemente defendibles ante la DGES-SESIK como para ser elegibles para el otorgamiento del financiamiento extraordinario.

Objetivo estratégico 2:

Educación superior de buena calidad

Este objetivo corresponde a una declaración complementaria en la que se enfatiza la intencionalidad del gobierno federal de impulsar

el crecimiento de la educación superior tanto con equidad como con calidad. Las líneas de acción suscritas en este objetivo estratégico se encuentran agrupadas en tres categorías:

- a) Fortalecimiento a las IES públicas para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional.
- b) Fomento a las IES que apliquen enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje.
- c) Mejoramiento y aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las IES tanto públicas como privadas.

Algunas de las metas sobresalientes que se plantean derivadas del tercer agrupamiento de líneas de acción son:

- Conformar y publicar el padrón nacional de posgrado (SEP-Conacyt) a partir de 2001.
- Lograr en el 2006 la operación regular del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

Es evidente que la preocupación del gobierno federal sigue siendo en los últimos 30 años la calidad educativa. En el caso de la presente propuesta de política pública federal, existe un alto grado de operacionalización del concepto de calidad.

El primer informe presentado por la OCDE de la examinación de las políticas nacionales de educación en México, se presentó en 1997. Se centra primordialmente en la educación superior “pero con el fin de tener en cuenta las estructuras particulares del Sistema Educativo Mexicano también cubre la educación media superior” (OCDE, 1997: 3).

La segunda parte del documento referido se titula “Informe de los examinadores de la OCDE”. En esta sección se trata brevemente el tema de la calidad bajo el rubro de “Cuestiones clave”. Las referencias conceptuales que se utilizan para definir calidad son eminentemente empíricas. Es decir, definen a la calidad de la educación superior de acuerdo con los reportes dados mediante entrevistas por actores del sistema educativo mexicano.

De esta manera se distinguen tres indicadores de la calidad de la educación superior. Estos se mencionan en el cuadro.

INDICADORES INFERIDOS DE CALIDAD
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL INFORME DE LA OCDE

<i>Indicador</i>	<i>Definición</i>	<i>Restricciones de validez</i>
Eficiencia terminal	Proporción de estudiantes que egresan con éxito	El egreso no garantiza el conocimiento, ni su actualidad. En ausencia de un sistema de información adecuado, el cálculo no se hace tomando en cuenta la cohorte generacional.
Destino de los egresados	Se refiere a los estudios de seguimiento de egresados	Casi no existen. Los estudios que existen no dan cuenta de la evolución del empleo
Evaluación de los conocimientos y competencias	Nivel de logro en el aprendizaje	Un buen conjunto de evaluaciones son las que discrecionalmente realizan los profesores sin referentes nacionales.

Bogue y Saunders (1992) proponen que la calidad puede definirse y puede medirse. Asimismo establecen que la calidad puede ser utilizada con fines pragmáticos para mejorar el impacto de los programas educativos en los estudiantes y para ampliar los programas y servicios. Sin embargo, reconocen la complejidad y demuestran, de la misma manera que la búsqueda de la calidad se constituye en una aventura de renovación y aprendizaje que se fortalece a través de la reflexión y la acción. Y añaden que dicha búsqueda es también una búsqueda del sentido de comunidad.

Desde la Secretaría de Educación Pública se han estado elaborando políticas y programas para impulsar la transformación del sistema de educación superior hace más de una década. Estos programas y fondos han ido cambiando y madurando de manera particular durante los últimos 10 años. A continuación se mencionan cinco de dichos programas y fondos.

Programas de Fomento a la Mejora de la Calidad

- Programa para el mejoramiento del Profesorado (Promep).
- Fondo de Modernización de la Educación Superior (Fomes).
- Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (Proadu).
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Programas de apoyo a la consolidación y aseguramiento de la calidad de programas educativos

- Fondo de Inversión a las Universidades Públicas Evaluadas por la ANUIES (FIUPEA).

En su documentación se establece que un programa educativo de calidad es aquel que cuenta con una planta académica idónea de soporte (tiempo de dedicación y nivel de habilitación), currículum actualizado y pertinente, altas tasas de titulación, servicios eficientes y oportunos de atención individual y grupal de estudiantes, procesos e instrumentos apropiados para la evaluación de los aprendizajes alcanzados, moderna y suficiente infraestructura de apoyo al trabajo académico de profesores y alumnos, programas de servicio social articulados al programa, pertinentes y rigurosamente sustentados, mecanismos de seguimiento de egresados y empleadores, sistemas eficientes de gestión y administración, y evidencia de egresados titulados que son ampliamente aceptados en el mundo laboral y reconocidos por su sólida formación (SESIC: taller Fomes-FIUPEA, 19 y 20 de marzo de 2001).

Una ventaja de la definición de calidad educativa proporcionada por la DGES-SEIC en la actualidad, es que lejos de ser una declarativa demagógica e inconmensurable, existen planteamientos muy concretos y específicos de estándares cuantitativos y cualitativos que permiten determinar el grado de avance en la consolidación de la calidad de los programas académicos del subsistema de las UPE en el estado de Chihuahua. En la misma línea de gestión, la SESIC tiene determinado de manera muy puntual los formatos de concentración de datos que las UPE deben llenar para la solicitud de financiamiento federal extraordinario y como contraloría del financiamiento ordinario.

Del objetivo estratégico sobresalen 15 líneas de política pública para la educación superior en los estados agrupadas bajo tres categorías.

Fortalecimiento a las IES públicas para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional

Política 1. Fomentar la formulación de los programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI) en las IES públicas que sean construidos de manera participativa, con un enfoque estratégico, definiendo una visión al 2006 y con indicadores y metas especificadas en dos trienios.

La DGES-SESI ha llegado en el 2001 a un alto grado de operacionalización de esta política pública. A partir de 2001 se diseñaron formatos muy específicos con definiciones y fórmulas muy concretas para la estimación de los indicadores del funcionamiento de las UPE. Estos formatos existen en tres niveles: *a)* a nivel de programas académicos; *b)* a nivel de las dependencias de educación superior; *c)* y a nivel de la universidad considerada en su totalidad. Se pide que las universidades siguiendo lineamientos estratégicos y participativos realicen sus diagnósticos institucionales y planteen el valor esperado para cada indicador en un horizonte temporal de cinco años (hasta el año 2006).

En el año 2001, las dos UPE locales presentaron proyectos que fueron elaborados a partir de procesos de planeación participativa y estratégica que dio lugar a la formulación de la primera versión de los programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI 1.0). Sus objetivos se centraron en la mejora de la calidad de los programas educativos que ofrecen y de sus procesos de gestión. Los PIFI y sus proyectos asociados fueron evaluados de manera rigurosa por comités formados por académicos reconocidos a nivel nacional e internacional. Esta evaluación y posterior dictaminación permitió apoyar en el estado de Chihuahua alrededor de 30 proyectos que efectivamente contribuyeron a solucionar los problemas institucionales claramente identificados por las dos UPE.

Estos proyectos han impulsado la mejora de la calidad de los servicios académicos institucionales de dichas universidades.

Si bien los mecanismos de elaboración de los PIFI obedecen a cuestiones propias de la estructura, de la dinámica política y de la sociología organizacional de cada universidad, esta política ha tenido un impacto directo en la operación de las universidades, modificando el ritmo de sus actividades, los paradigmas administrativos propios y el lenguaje cotidiano usado por los funcionarios y académicos universitarios.

Política 2. Promover que los PIFI tomen en cuenta un conjunto amplio de variables: superación del profesorado; seguimiento a las recomendaciones de los comités interinstitucionales para la evaluación de la educación superior (CIEES); incorporación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje, actualización y flexibilización de planes y programas de estudio; uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación; mejoramiento de los indicadores de procesos y resultados de los programas académicos; el fortalecimiento de la capacidad institucional para la investigación científica, humanística y tecnológica; la modernización de la infraestructura de apoyo al trabajo académico y la revisión de la legislación universitaria.

Mediante el uso de formatos específicos todo el conjunto de variables mencionadas en esta política están siendo atendidos por las UPE del Estado de Chihuahua. La forma de instrumentación de los PIFI, el hecho de hacer contingente un fondo concursable de financiamiento, la calendarización anual de fechas límite para la entrega de las propuestas de las UPE, la ayuda metodológica ofrecida a través de talleres y reuniones y la disponibilidad de la información en la página web de la SESIC, son factores de operación de la política que está teniendo un impacto no sólo a nivel de la administración universitaria considerada globalmente, sino a nivel de sus institutos o facultades y de sus propios programas académicos.

En el siguiente conjunto de políticas (3 a la 6) se detallan las áreas sobre las que las UPE han estado elaborando los proyectos de mejoramiento y aseguramiento de la calidad. Como se puede apreciar, hay proyectos para *a)* atender al profesorado; *b)* dar seguimiento a las recomendaciones de los CIEES; *c)* implementar nuevos

enfoques educativos; *d*) mejorar y fortalecer la infraestructura de informática; y *e*) apoyar la capacidad institucional el trabajo académico y la investigación.

Fomento a las IES que apliquen enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje

Política 3. Promover el desarrollo y operación de proyectos que incorporen enfoques educativos que desarrollen la capacidad de los estudiantes de aprender para la vida.

Política 4. Apoyo a los procesos de reforma académica.

Política 5. Impulso en la capacitación permanente de profesores en la operación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje estudiantil.

Política 6. Impulso general a la cooperación interinstitucional, al desarrollo de modelos educativos y a la investigación educativa, los tres anteriores con relación a la implantación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje.

Este conjunto de políticas se han instrumentado a través de los PIFI y de los proyectos para concursar por recursos del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) y del Fondo de Inversión de Universidades Públicas Evaluadas por la ANUIES (FIUPEA).

Mejoramiento y aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las IES tanto públicas como privadas

Política 7. Fomentar el fortalecimiento de los procesos de planeación y autoevaluación de las IES públicas y particulares.

Política 8. Continuar con la evaluación diagnóstica de los programas educativos por parte de los CIEES.

Política 9. Impulsar la acreditación de los programas educativos por organismos especializados reconocidos.

Política 10. Conformar el padrón nacional de posgrado.

Política 11. Promover el reconocimiento internacional del esquema de acreditación de programas educativos, en el marco de los convenios internacionales.

Política 12. Apoyar a las instituciones en los procesos de acreditación de programas educativos.

Política 13. Otorgar apoyos económicos extraordinarios a las IES públicas para el aseguramiento de la calidad de los programas educativos.

Política 14. Promover la evaluación externa de los estudiantes al ingreso y al egreso con fines de diagnóstico del sistema educativo.

Política 15. Fomento de la certificación de los procesos de gestión.

En el caso de los proyectos que integran los PIFI de las dos UPE presentados en el 2001, hay claras evidencias de un énfasis requerido en los procesos de planeación y autoevaluación, ya que para poder integrar los proyectos institucionales se requirió partir del diagnóstico de la operación de cada uno de los programas académicos que se ofertan a través de cada una de las universidades. Asimismo, se han incluido en los proyectos de mejoramiento de la calidad de los programas educativos los procesos evaluativos que están a cargo de los CIEES. En el caso de la UACH en el año 2001 reporta que el porcentaje de programas evaluados por los CIEES es del 70 por ciento, y en el caso de la UACJ el porcentaje es igual al 60 por ciento. Ambas universidades contemplan continuar con las visitas de los CIEES para determinar el nivel de consolidación de sus programas educativos.

Una vez que los programas académicos son evaluados y dictaminados por los CIEES, éstos continúan en un proceso de mejoramiento para en una etapa posterior ser acreditados por los organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior en México. Para el caso de los programas de posgrado se está integrando el padrón nacional de posgrado, incorporando la lista de aquellos programas que ya se encontraban previamente en el padrón de excelencia de Conacyt. En este nuevo padrón también se harán las distinciones de calidad de dichos programas.

La política que no ha permeado a las UPE en el estado de Chihuahua es la de la acreditación internacional. Esto se debe posiblemente a que las oficinas de planeación de cada universidad ya se encuentran saturadas con el trabajo que necesitan desahogar tan sólo para los niveles estatal y federal del sector gubernamental, y por el

momento no es factible que emprendan otro macroproceso institucional siguiendo las directrices de las asociaciones internacionales de acreditación de universidades.

Las políticas referentes al apoyo para la acreditación de los programas académicos de las universidades y a proporcionar apoyos financieros extraordinarios para la consecución de dicho objetivo encuentra su sustento y operacionalización precisamente en los dos fondos mencionados con anterioridad, el Fomes y el FIUPEA. Los financiamientos que otorgan ambos programas van precisamente enfocados a apoyar los procesos de acreditación de los programas académicos y a mantener sus estándares de acreditación una vez que la logran. El impacto de esta política en la generación de una cultura organizacional orientada a la autoevaluación y al mejoramiento permanente de la calidad de los programas educativos en el subsistema de universidades públicas del estado de Chihuahua ha sido determinante.

Referente a la evaluación de los estudiantes tanto al ingreso como al egreso, constituye ya una práctica que forma parte de la cultura cotidiana de las dos UPE en la entidad. Cualquier estudiante que va a ingresar a una UPE en el estado de Chihuahua tiene que presentar el examen de ingreso que es aplicado por el Centro Nacional de Evaluación. Asimismo, para todos aquellos programas educativos que de acuerdo con su área ya se elaboró el examen de egreso por el mismo centro, éste es aplicado como una herramienta de evaluación y retroalimentación del funcionamiento del programa académico. Se trata pues de otra política federal que se encuentra bien anclada en su operación.

Finalmente del conjunto de las políticas relativas al mejoramiento y aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las IES se encuentra la relativa a la certificación de los procesos de gestión. En el diagnóstico realizado por las dos UPE en la entidad, ninguna reporta tener ninguno de sus procesos administrativos certificados. Tampoco han comunicado las UPE su intencionalidad de avanzar en este sentido en el corto plazo. Esta política federal de educación superior, por lo tanto, no ha permeado hacia las estructuras universitarias. Convendría en este rubro valorar la pertinencia de dicha política y determinar el nivel de beneficios que

tendría para las universidades el que se involucrasen en este tipo de procesos de certificación, en añadidura a todo el trabajo evaluativo y de planeación que ya se encuentran realizando en la actualidad.

Objetivo estratégico 3: integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior

Este objetivo corresponde a una declaración complementaria en la que se enfatiza la intencionalidad del gobierno federal de transformar el sistema de educación superior vigente en uno que sea abierto; articulado con los otros niveles educativos, con el sistema de ciencia y tecnología, con los programas de artes y cultura; con impulso del federalismo educativo para consolidar los sistemas de educación superior en cada estado; con la conformación de redes de cooperación e intercambio académico nacional e internacional; y el desarrollo de mecanismos efectivos de rendición de cuentas a la sociedad sobre el funcionamiento y los resultados del sistema de educación superior. Las líneas de acción suscritas en este objetivo estratégico se encuentran agrupadas en tres categorías:

- A. Conformación de un sistema de educación superior abierto, integrado, diversificado, flexible, innovador y dinámico, que esté coordinado con los otros niveles educativos, con el sistema de ciencia y tecnología, con los programas de artes y cultura, y con la sociedad.
- B. Incremento de la inversión en educación superior para el buen funcionamiento del sistema, atendiendo con calidad creciente a los estudiantes y otros usuarios de los servicios de las IES públicas.
- C. Formulación de nuevos marcos normativos de la educación superior.

IMPACTOS EN LOS SECTORES
GUBERNAMENTAL Y UNIVERSITARIO

De la misma manera que las políticas derivadas del objetivo estratégico dos, el conjunto de las políticas federales relacionadas con la integración, coordinación y gestión del Sistema de Educación Superior son operadas directamente por la DGES-SESIC-SEP.

De los tres objetivos estratégicos, el tercero relacionado con la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior y en particular el primer conjunto de seis políticas agrupadas en el rubro de conformación de un sistema de educación superior abierto, integrado, diversificado, flexible, innovador y dinámico coordinado con los diferentes tipos de educación y sectores de la sociedad, es el grupo de políticas que menos ha permeado tanto hacia el sector gubernamental como al subsistema de UPE en el estado de Chihuahua. Este rubro prácticamente está desatendido en la agenda pública de la sociedad chihuahuense ya que no se han convocado acciones de análisis y reflexión tanto pública como sectorial para avanzar en la articulación sinérgica y estratégica del subsistema de universidades públicas con el sistema de ciencia y tecnología, los programas de artes y cultura, los niveles educativos previos, las entidades gubernamentales, paraestatales y del sector privado.

Ha habido una serie de limitaciones que han obstaculizado la posibilidad de ir trascendiendo las barreras institucionales de las IES en la entidad. En parte hay una parálisis paradigmática que se sufre desde la década de los noventa tanto por el sector gubernamental como el sector de la educación superior ya que hay una adherencia exagerada a una serie de argumentos de planeación que datan desde 1978 en México y que en la mayoría de las entidades federativas de la República Mexicana han probado ser disfuncionales. Esta parálisis paradigmática ha impedido que los actores tanto políticos como académicos no realicen ejercicios imaginativos por medio de los cuales pudiesen diseñar un abordaje a esta problemática lo suficientemente novedoso como para poder visualizar alternativas de reingeniería del actual sistema de educación superior en el estado de Chihuahua.

En Chihuahua sigue operando un subconjunto de aglomerados que ofertan programas de educación superior en los que cada subconjunto opera con su propia lógica, sus propios calendarios, sus propios planes de desarrollo, así como sus propias legislaciones. Esta situación prevalece y por lo menos en un futuro cercano no se vislumbra que se vaya a dar en la sociedad un liderazgo social y cultural que permita potencializar las visiones sociales en el estado de Chihuahua hacia la conformación y operación de lo que en la propuesta visionaria de la ANUIES y de la actual administración federal se le ha dado por llamar el Sistema de Educación Superior Mexicano.

En el ámbito del Congreso de la Unión y del gobierno federal, se ha consensuado la posibilidad de incrementar de manera global el gasto público en educación como una proporción del producto interno bruto (PIB) para alcanzar el 8 por ciento del PIB en el año 2006. En este sentido se ha operado la política de incremento de la inversión pública. Los programas federales que apoyan la mejora continua y el aseguramiento de la calidad de la educación superior (Fomes, FIUPEA, Promep, Proadu) se les ha dado continuidad, se han afinado sus mecanismos de elaboración, de evaluación y dictamen para la asignación de los recursos. Asimismo se están incorporando variables del desempeño institucional como criterios para la asignación de subsidios. Incluso existe la expectativa de que la mayor parte del subsidio gubernamental a las UPE en un plazo máximo de 10 años llegue a ser contingente no sólo a su población estudiantil, sino a los resultados educativos que se estén logrando.

A través del Pronad se están mejorando los sistemas integrales para el manejo de la información de todo tipo en las UPE, lo que permitirá una contraloría más eficiente por parte de los niveles federal y estatal del sector gubernamental. Esta política ha estado impactando los grados de sofisticación del manejo de información en las UPE, tendiente a un mayor control en la aplicación de los recursos y consecuentemente a una mayor transparencia hacia la sociedad en la rendición de cuentas.

La política referente a la exploración de fuentes complementarias de financiamiento por parte de las UPE, es de este grupo de políticas que menos ha permeado, ya que no es un tópico de discusión

en la agenda de trabajo del sector de la educación superior. Tampoco es un punto en el que el gobierno estatal esté impulsando a las IES a la búsqueda de alternativas. La discusión está centrada principalmente en los mecanismos de asignación y gestión tanto de los recursos ordinarios como de los recursos extraordinarios de la educación superior, pero prácticamente se desdibuja del escenario la discusión de la generación de fuentes complementarias de financiamiento para las UPE. Esta política no ha tenido mecanismos de seguimiento para su operación.

Finalmente, el grupo de políticas públicas de educación superior referente a la revisión y actualización de los marcos normativos correspondientes, son dos que por lo menos en el ámbito de las UPE de todo el estado de Chihuahua no se ha iniciado la discusión en torno a dicha temática. Las modificaciones a nivel estatal de la legislación y la sistematización de las aportaciones de diferentes asociaciones e instancias interesadas son esfuerzos que a la fecha presente no han sido liderados por algún subsistema educativo o sector de la sociedad. Por ello estas políticas no han permeado hacia el sector gubernamental ni el de universidades públicas en el estado de Chihuahua.

INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Descripción de la IES

Nombre		Universidad Autónoma de Ciudad Juárez				
Perfil tipológico (ANUIES) ¹	IDUT	IDEL	IDILM	IDILD	IDP	
Programas educativos						
Nivel	TSU	Lic	Esp	Ma	Dr	Total
Número	1	31	13	15	0	60
Matrícula	6	10,880	64	396	0	11,346
<i>Matrícula por área del conocimiento y tipo de estudio superior</i>						
Área		TSU	Licenciatura		Posgrado	
Ciencias sociales y administrativas						
4,425			314			
Ingeniería y tecnología			2,853		10	
Ciencias de la salud			1,727		121	
Educación y humanidades			46		15	
Ciencias agropecuarias			234		0	
Ciencias exactas y naturales		6	321		0	
Arquitectura, diseño y urbanismo			1,274		0	
Total		6	10,880		460	
<i>Normativa institucional</i>						
		Sí	No		Año de aprobación del reglamento vigente	
El reglamento del personal académico se encuentra acorde con los objetivos del plan institucional			X		1985	
La institución cuenta con un reglamento apropiado de estímulos para reconocer el buen desempeño de los profesores de tiempo completo	X				2000	
La institución cuenta con un reglamento apropiado del servicio social			X		1999	

¹ Véase Fresán Orozco Magdalena y Huascar Taborga Torrico, *Tipología de instituciones de educación Superior*, México, ANUIES, 1998, 48 pp, <http://www.anui.es.mx/anui.es/libros98/lib13/41.htm>

INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR

*Indicadores básicos de la IES**Gestión*

	2000	2006
Porcentaje de recomendaciones emitidas por el Comité de Administración y Gestión de los CIESS, que han sido atendidas	13/27 48	100
Porcentaje de funcionarios que han sido capacitados en planeación estratégica	12/75 16	50
Porcentaje de funcionarios que han sido capacitados para la gestión de IES	12/75 16	50
<i>Porcentaje de avance en los módulos del Pronad</i>		
Recursos humanos	20	100
Recursos financieros	90	100
Control escolar	90	100
Seguimiento de egresados	10	100
POA	90	100
<i>Procesos certificados por las normas ISO-9000</i>		
Administración de recursos humanos	0	1
Control escolar	0	1
Control y ejercicio presupuestal	0	1
Biblioteca	0	1
Construcciones	0	0
Planeación y adquisición	0	1

INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR

*Indicadores básicos de la IES**Personal académico*

	2000	2006	Núm. de PTC	2000	2006
<i>Total de personal académico</i>		1,137	1,616	350	603
<i>Número de PTC con</i>			2000		2006
El grado mínimo aceptable	155/350	44		460/603	76
Perfil deseable	35/350	10		143/603	23
Doctorado	35/350	10		143/603	23
Posgrado	190/350	54		609/603	100
Porcentaje de PTC que imparten tutoría		50			100

Programas educativos

Porcentaje de programas actualizados en los últimos cinco años	49/60	81	100
Porcentaje de programas evaluados por los CIEES	36/60	60	100
Porcentaje de programas de TSU y licenciatura acreditados	1/32	3	67
Porcentaje de programas de posgrado acreditados (Conacyt)	1/28	3.5	39.50

Procesos educativos

Porcentaje de alumnos que reciben tutoría	11.30		100
Porcentaje de programas educativos con tasa de titulación superior al 70%	9/60	15	98
Porcentaje de programas educativos con tasa de retención, del 1o. al 2o. año, superior al 70%	33/60	55	100

Resultados

Porcentaje de programas educativos en los cuales el 80% o más de los titulados consiguieron empleo en menos de seis meses después del egreso	20/60	33	63
Porcentaje de programas educativos en los cuales el 80% o más de los titulados realizó alguna actividad laboral durante el primer año después de egresar que tuvo coincidencia o relación con sus estudios	21/60	35	73
Porcentaje de titulados que de requerir cursar otra licenciatura o un posgrado lo harían en la misma institución	62		80
Porcentaje de titulados que se incorporaron al mundo laboral durante el primer año después de su egreso y consideraron muy satisfactoria su formación	49		80

Generación y aplicación del conocimiento

Núm. de cuerpos académicos consolidados y registrados	0		21
Núm. de PTC en el SNI o SNC	10		30

Infraestructura

Núm. de alumnos por PC conectadas a Internet para uso exclusivo de alumnos inscritos en los programas de la DES	11346/621	18	6
Núm. de profesores por PC's conectada a internet para uso exclusivo de PTC	350/195	1.8	1

Acervos

Núm. de títulos y volúmenes en la biblioteca por alumno, cuyos contenidos			
---	--	--	--

corresponden a las áreas del conocimiento de los planes de estudio que ofrece la DES

Area	Títulos	Vol.	Títulos	Vol.
Ciencias sociales y administrativas	45585	48815	68378	73223
Ingeniería y tecnología	8663	9549	25989	28647
Ciencias de la Salud	10818	11924	32454	35772
Educación y humanidades	25812	28450	38718	42675
Ciencias agropecuarias	2550	2811	5100	5622
Ciencias exactas y naturales	7111	7837	28444	31348
Arquitectura y arte	3090	3406	7725	8515
Obras generales	5314	5792	6643	7240
Total	108943	118584	213450	233041.5
% de ptc con cubículo individual o compartido		49%		100%

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA URANGA, Ricardo, Enrique Arias, Carlos Curiel, Pilar Díaz, Eduardo Flores, Consuelo Muttio y Ana Francina Priego, *Manual de presentación de trabajos y exámenes*, 2a. ed., Chihuahua, Chihuahua, México, ITESM, Campus Chihuahua, enero de 1994.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, *Oferta y demanda educativas en el estado de Chihuahua*, Ciudad Juárez, Chihuahua, Grupo de Trabajo para la Planeación de la Región Noroeste de ANUIES, octubre de 1998.
- BAZÚA, F Y G. Valenti, "Hacia un enfoque amplio de política pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, pp. 25-81.
- BOGUE, E. Grady y Robert L. Saunders, *The Evidence for Quality*, USA, sin dato, 1992.
- COMISIÓN ESTATAL PARA LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, *Programa Estatal Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior 1990-1994*, Chihuahua, Chihuahua, Coepes, junio de 1990.
- _____, *Programa Estatal Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior 1982-1992*, Chihuahua, Chihuahua, Coepes, 1992.
- _____, *Programa Estatal Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior 1989-1994*, Chihuahua, Chihuahua, Coepes, 1994.
- COORDINACIÓN DE ASESORES DGES-SESIK-SEP, *Reactivación de las comisiones estatales para la planeación de la educación superior*, México, SEP (Documento de uso interno), junio de 1997.

- FRESÁN OROZCO, Magdalena y Huáscar Taborga Torrico, *Tipología de instituciones de educación superior*, México, ANUIES, 1998.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, *Exámenes de las políticas nacionales de educación*, París, Francia, OCDE, 1997.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Review of Higher Education Policy in Mexico*, París, Directorate for Education, Employment Labour and Social Affairs, 20 de marzo de 1996.
- PORTER, Luis, *Manual para la elaboración de un plan estratégico (para aplicarse el caso de la educación superior)*, México, D.F., UAM-Xochimilco, 1992.
- SAUVAGEOT, Claude, *Indicators for Educational Planning: A Practical Guide*, París, France, International Institute for Educational Planning, 1996.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Fomes 2001. Reglas de operación e indicadores de evaluación y gestión del "Programa del Fondo de Modernización para la Educación Superior"*, México, D.F., SEP, marzo de 2001.
- _____, Programa de Mejora del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior México, D. F., SEP-ANUIES, 27 de agosto de 1996.
- _____, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, D.F., SEP, 2001.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, *Programa Estatal Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior*, Chihuahua, Chihuahua, Dirección de Educación Media Superior, Superior e Investigación, 2002.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ, *Programa Institucional de Fortalecimiento Institucional 2001*, Ciudad Juárez, Chihuahua, Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional, 2001.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA, *Programa Institucional de Fortalecimiento Institucional 2001*, Chihuahua, Chihuahua, Dirección General de Planeación, 2001.

Santos López Leyva*

Los retos de la educación superior en Sinaloa

INTRODUCCIÓN

EN ESTE TRABAJO no se aborda de manera general la educación en Sinaloa, sino la educación superior pública y principalmente las universidades. Desde este ángulo se puede hacer una buena aproximación a los problemas de la educación superior en Sinaloa, pues a pesar del crecimiento de las instituciones privadas, todavía sigue siendo mayoritaria la matrícula de las instituciones públicas.

El trabajo analiza el comportamiento de la educación superior en Sinaloa, atendiendo los siguientes apartados: la dimensión del sistema de educación superior del estado en el contexto nacional; características en la legislación y el gobierno; los procesos de planeación y evaluación; estructuras de administración y gestión; mecanismos de apoyo a la docencia; políticas para la investigación; el comportamiento del posgrado; la vinculación; el surgimiento de organismos de apoyo a la educación superior y conclusiones. Se parte de considerar las políticas nacionales en cada uno de los apartados, después se analiza el comportamiento de las mismas a nivel del estado, lo cual lleva a la revisión de algunos indicadores.

*Profesor titular de la Escuela de Economía y coordinador del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Es investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores.

LA DIMENSIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE SINALOA EN EL CONTEXTO NACIONAL

La matrícula de educación superior en el estado de Sinaloa en 1999, alcanzó la cifra de 62,571 estudiantes, que corresponde al 3.4 por ciento de la matrícula nacional, ocupando el octavo lugar en el contexto de todos los estados del país. Esta matrícula se encuentra dispersa en 25 instituciones, ocho públicas y 17 privadas. El peso relativo de los diferentes niveles es como sigue: técnico superior universitario 206 estudiantes; licenciatura universitaria y tecnológica 57,938; educación normal 3,261 y posgrado 1,166. En las estadísticas se puede observar que la matrícula de técnico superior universitario es aún muy baja y, de hecho, Sinaloa es de los estados que tiene una de las matrículas menores en este nivel. Además, no existe ninguna política de parte de las autoridades educativas en el estado para impulsar este nivel; por el contrario, la institución que mayormente cuenta con estudios de este tipo es la Universidad de Occidente y se están reduciendo los grupos a tal grado que se ha hablado de cerrar esta opción.

Otro nivel también reducido es el posgrado. En el contexto nacional, el 28 por ciento de la matrícula en educación superior se encuentra en instituciones privadas; en cambio, a nivel estatal sólo el 7 por ciento está en este tipo de instituciones, lo cual facilita la política de planeación de la educación superior. Por otra parte, una política de educación superior para Sinaloa, consistiría en equilibrar de mejor manera la matrícula en la diferentes áreas, pues se encuentra muy disparada en el área de ciencias sociales y administrativas, y reducida en el área de ingeniería y tecnología.

LEGISLACIÓN Y GOBIERNO

La política federal ha estado encaminada a ofrecer un marco normativo para que las IES desarrollen sus funciones con la mayor estabilidad posible. Este marco se ha orientado a fortalecer la autonomía de las instituciones, buscando que esta cualidad sea aprovechada

*Cuadro 1*PORCENTAJE DE MATRÍCULA DE
LICENCIATURA POR ÁREAS DE CONOCIMIENTO

<i>Áreas de conocimiento</i>	<i>% nacional</i>	<i>% noroeste</i>	<i>% estatal</i>
Ciencias agropecuarias	2.6	2.14	3.76
Ciencias de la salud	8.9	5.22	7.40
Ciencias naturales y exactas	2.0	1.70	2.18
Ciencias sociales y administrativas	50.1	55.90	60.38
Educación y humanidades	3.9	2.68	2.45
Ingeniería y tecnología	32.5	32.34	23.81
Total	100	99.98	99.98

Fuente: *Anuario estadístico 1999*, población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos.

para disponer de planes y programas de estudios más flexibles y acordes a las realidades regionales; para establecer criterios financieros claros con la finalidad de que las instituciones no se mantengan en la zozobra por no disponer de los recursos mínimos para su funcionamiento y para regular las relaciones laborales para disminuir los costos que representa para algunas instituciones la administración de los contratos colectivos, pues existen instituciones en las cuales si los trabajadores hicieran un reclamo de todas las prestaciones, no habría recursos para atender las demandas de los sindicatos.

Otra orientación de la legislación nacional, ha sido la regulación de los mecanismos para la rendición de cuentas. En este sentido se ha insistido en regular el quehacer de las contralorías de las instituciones y definir las formas en que las dependencias universitarias y las propias universidades deben rendir cuentas de sus ejercicios presupuestales. La normatividad para los procesos de planeación y evaluación constituye otra de las orientaciones de la legislación nacional. En años recientes, las dos universidades públicas en el estado transformaron sus leyes orgánicas; la UAS lo hizo en 1993 y la Universidad de Occidente (udeo) en agosto de 2001. Esto fue con la idea de atender las orientaciones nacionales, pero además en búsqueda de procedimientos más ágiles en el nombramiento de sus autoridades y una mejor administración de la institución. En el

caso de la UAS, desde la administración 1989-1993 se inició una discusión con la idea de arribar a un congreso general donde se debatieran los principales problemas de la institución. En esta línea se realizaron varios eventos académicos, pero el foro general no fue posible debido a que estas actividades se concretaron en la segunda mitad del mandato rectoral y la lógica del cambio de administración ahogó un conjunto de medidas encaminadas a la realización del Congreso universitario. Como un logro de estas actividades se mantuvo la iniciativa de reformar la Ley Orgánica de la institución. Dicha ley fue aprobada en diciembre de 1993. A partir de esta fecha, se reformó gran parte de la legislación universitaria. Para julio de 1995 se habían elaborado y aprobado un total de 14 documentos de suma importancia para la legislación universitaria; después se aprobaron tres más, además de la tabla de puntaje para la elección de rector y directores de escuelas y facultades. Uno de los cuestionamientos que se le han hecho a esta nueva legislación, es la formación y reconocimiento del Consejo Consultivo y de Vinculación Social, debido a que duplica las funciones que deben tener los consejos técnicos. La idea que permaneció cuando se incluyó este organismo en la nueva Ley Orgánica, era acercar la institución a los sectores productivos, pero en la realidad este consejo no ha funcionado. Otra de las críticas proviene de la creación de la contraloría social, en el sentido de que la institución dispone de sus propios órganos de supervisión de los recursos. Sin embargo, hay que abonar al surgimiento de esta dependencia, que en esos años la institución era pieza de ciertos signos de descrédito en el manejo de sus recursos.

La conformación de esta dependencia por personalidades prominentes de la sociedad, hizo que se tuviera cierta confianza en el manejo de los recursos financieros, lo que permitió obtener la credibilidad suficiente ante la sociedad de tal manera que se pudieron obtener recursos extraordinarios de diferentes fuentes, con lo cual se logró concretar un plan de construcción y de infraestructura general que comprendió la mayor parte de las escuelas en el estado.

En cuanto al gobierno, la UAS ha experimentado críticas como producto de la forma de elegir al rector y directores de escuelas y facultades. Estos señalamientos provienen de que se consume demasiado tiempo en estos procesos y algunas veces dejan ciertas dudas

en la forma en que las autoridades son electas. No se siguen los procedimientos estipulados en la Ley Orgánica, sino que a través del voto directo de todos los universitarios, lo que hace difíciles y tormentosas algunas elecciones, al tomar demasiado tiempo la realización de campañas y la presencia de conflictos electorales que en ocasiones paralizan las labores de las unidades académicas. A pesar de estas y otras críticas, la nueva Ley Orgánica le ha brindado a la UAS un marco para el logro de una mayor credibilidad por parte de la sociedad y una superior estabilidad en las dependencias académicas con motivo de la elección de autoridades unipersonales y un mejor funcionamiento de los consejos técnicos.

Una preocupación central de la actual administración de la UdeO fue la de dotar a la institución de una nueva legislación que hiciera a la institución más autónoma. Aunque esta institución depende en forma directa del gobierno del estado, era necesario que contara con una mayor libertad de decisión en los asuntos académicos. Por tal motivo, una transformación importante que experimentó la institución con esta nueva Ley Orgánica fue la de otorgar mayores facultades en la toma de decisiones académicas al Consejo Académico y a los consejos técnicos. Estas facultades anteriormente se concentraban en la junta directiva de la institución, pero este organismo estaba imposibilitado, por varios motivos, para llevar a cabo una adecuada planeación de las actividades académicas y resolver este tipo de asuntos de la manera más oportuna y pertinente. La junta directiva tenía bajo su responsabilidad un conjunto de atribuciones que era imposible que cumpliera con sus funciones. También, por medio de esta ley, se le otorga a la universidad la determinación exclusiva de los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico. La nueva Ley Orgánica concede a la junta directiva las facultades de elección del rector y de los coordinadores generales de unidad; la aprobación del presupuesto; la resolución de conflictos entre órganos y el veto a las decisiones del rector. Este nuevo documento fortalece de manera significativa la institución ya que le concede una mayor autonomía en la toma de decisiones internas.

La diversidad de instituciones en el estado representa, también, la existencia de diferentes formas de conducción de las institucio-

nes, en el caso de las instituciones públicas, aunque son diferentes, tienen la preocupación central de mantener y mejorar la credibilidad que tiene la sociedad sinaloense y clarificar sus formas y acciones de gobierno.

Un buen camino para ello es la existencia de una adecuada normatividad y celosa vigilancia en su aplicación. Aun cuando en las dos instituciones públicas señaladas existe la preocupación por buscar y ejercer una autonomía responsable y han buscado establecer la normatividad y las estructuras de gobierno que de manera armónica conduzcan la vida universitaria, se siguen presentando problemas derivados de las complejidades, son inherentes a este tipo de instituciones y de su forma de interactuar con la sociedad, por lo que resulta difícil lograr lo propuesto por ANUIES (ANUIES, 2000: 139), en el sentido

...el funcionamiento permanente de las IES deberá ser un ejemplo para la sociedad en que se sitúen, con estructuras flexibles y sistemas eficientes de planeación, operación y aseguramiento de la calidad. Las relaciones laborales e interpersonales que se den en su interior, harán de ellas comunidades en las que prevalezcan los valores académicos y el compromiso en el cumplimiento de los propósitos institucionales, al tiempo que se respeten los derechos de las personas y se mantenga un clima adecuado para el trabajo.

Una de las fallas del actual Programa Nacional de Educación 2001-2006 es que no atiende este renglón, siendo que en la actualidad requiere de una atención especial, sobre todo en el renglón de la administración de los contratos colectivos de trabajo.

LOS MECANISMOS DE PLANEACIÓN

Los procesos de planeación de la educación superior en México se han caracterizado por ser irregulares, muy intensivos en algunas administraciones y faltos de continuidad en otras. Como consecuen-

cia de ello, los organismos federales encargados de este proceso han tenido un funcionamiento con altibajos. Por ejemplo, la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes), ha presentado un funcionamiento discontinuo y ha dependido de la visión que de la planeación tengan las autoridades en turno. Las instituciones han utilizado los planes institucionales de desarrollo como un mecanismo que les permite tener acceso a determinados recursos, pero no constituyen verdaderos ejercicios de planeación que apoyen el ordenamiento del conjunto de medidas que organicen el quehacer académico al interior de las mismas. En el estado, la Coepes a partir de 1997 ha presentado un funcionamiento más regular en cuanto al calendario de reuniones. A partir de estas reuniones se impulsó el proyecto "Educa", que incluye la realización de una gran exposición anual de las actividades y programas que cada una de las instituciones de educación superior impulsan en el estado. Por las magnitudes de este programa y el entusiasmo con que se realiza, ya tiene un gran reconocimiento de parte de la sociedad sinaloense.

Al interior de las instituciones se han llevado a cabo ejercicios de planeación. Mientras la UdeO cuenta con el Plan Universitario de Desarrollo Estratégico 1996-2010 (PUDE), la UAS dispone del Plan Águila y se continúa con el proceso de planeación en la idea de llegar hasta las unidades académicas y la definición de áreas y acciones consideradas prioritarias para el desarrollo institucional. Actualmente, a instancias de la SEP ambas trabajan en la elaboración e implementación del PIFI (Programa Integral de Fortalecimiento Institucional), lo cual ha resultado un buen ejercicio en la planeación de las actividades de cada una de las instituciones. Éste constituye un enfoque de planeación estratégica donde es muy importante la definición de la visión y misión, tanto de la institución como de cada una de las dependencias y programas. Un defecto de la planeación en ambas instituciones es que los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación aparecen de forma muy clara en los planes, mientras en la realidad, la realización de cada uno de estos ejercicios se encuentra completamente desvinculado uno de otro. Una tarea inmediata de la planeación es lograr

una mayor coordinación entre las diferentes fases del proceso y a nivel de cada una de las actividades institucionales.

Es posible llegar a acuerdos para impulsar un proceso de planeación a nivel estatal donde participen la mayoría de las instituciones en el estado. Las instituciones no cuentan con sistema de planeación permanente, y se carece de los respectivos reglamentos que den sustento a esta función. No se ha incorporado de manera más activa la evaluación en las instituciones de educación superior. Los ejercicios de evaluación son todavía poco relevantes para atender los procesos de planeación en las IES de Sinaloa. En las instituciones no se cuenta con los adecuados sistemas de información. Aun cuando desde 1990 se ha contado con recursos y proyectos específicos para la creación de estos sistemas, no se han concretado. Esta puede ser una tarea a impulsar al interior de la Coepes.

Uno de los motivos de la ausencia de un buen ejercicio de planeación es la carencia de un proceso de investigación institucional. Las instituciones no cuentan con este ejercicio, tampoco a nivel del estado se dispone de él. La UAS cuenta con algunos investigadores y proyectos en los posgrados que atienden el área de educación, que de tomarse en consideración permitirían mejores resultados en los ejercicios de planeación. Una actividad inmediata sería recoger y ordenar estos ejercicios con la finalidad que sean utilizados como insumos de los planes institucionales de desarrollo.

Ninguna institución cuenta con un estudio de egresados, tampoco a nivel general se dispone de una política encaminada a conocer cuáles son los recursos profesionales con los que se dispone en la región. Es urgente que cada una de las instituciones se estudie a sí misma, y se instrumente un programa que apoye la investigación para conocer el comportamiento y posibles alternativas para el sistema de educación superior. Como señala Hernández (2001: 140), refiriéndose a la UAS, este tipo de institución escasamente se conoce a sí misma, como lo muestra el número magro de trabajos publicados sobre la institución en los últimos años y la ausencia de un departamento dedicado a los estudios sobre la universidad.

La investigación institucional constituye un ingrediente esencial en la realización de un buen ejercicio de planeación y un

fundamento indispensable para el diseño de políticas y la toma de decisiones. Constituye el instrumento que da cohesión a las funciones académicas y administrativas de la institución. Sin embargo, se puede observar la carencia de un verdadero ejercicio de planeación a lo largo del estado, pues las universidades han replicado sus mismas formas y sus mismas escuelas en las cinco ciudades más importantes del territorio. En el caso de los tecnológicos, se ha establecido uno en Culiacán, otros en Los Mochis y Mazatlán, con la diferencia que el de esta última ciudad tiene su orientación a las actividades relacionadas con el mar. Un elemento que ha venido a intensificar los procesos de planeación en las instituciones, es la implementación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), mediante el cual se pretende que las IES:

- a)* definan un perfil idóneo para su planta académica de acuerdo con la naturaleza y características de los programas educativos que ofrece; *b)* establezcan un escenario deseable para el 2006; *c)* intensifiquen los procesos de evaluación académica en cada una de las instituciones; *d)* definan su nueva oferta educativa; *e)* definan las líneas de generación y aplicación del conocimiento que deben fortalecerse; *f)* identifiquen las necesidades de formación a nivel posgrado del personal académico de carrera, y *g)* definan las necesidades de contratación de nuevos profesores.

Todo lo anterior se pretende alcanzar mediante la conformación de dependencias de educación superior (DES) al interior de las instituciones, afianzando el modelo departamental. En algunas instituciones este proceso ha sido difícil, pues las DES se han formado sólo en los documentos e informes que se rinden al Promep, pero en la realidad las facultades y escuelas continúan trabajando en forma aislada. Este fenómeno se observa más al interior de la UAS, pues es una institución que de manera tradicional ha venido trabajando a través de sus escuelas y facultades. Resulta adecuado que instituciones como ésta realicen esfuerzos concretos con la finalidad de lograr una integración.

ESTRUCTURAS DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN

La primera es referida al mantenimiento de la burocracia en los términos planteados por Weber, es decir, los cambios y nuevas medidas instrumentadas están orientadas a la conservación de las estructuras y sistemas universitarios. Quienes hacen estos planteamientos buscan la creación de organizaciones efectivas, eficientes y productivas. Existe una segunda tendencia encaminada a mejorar las acciones de los actores donde los elementos de la administración son negociados entre los actores sociales que intervienen en la conducción de las instituciones incluyendo las formas de ingreso, promoción y permanencia. Una tercera visión que pretende instrumentar transformaciones sustantivas en las instituciones, las cuales son vistas como arenas donde se desenvuelven los diferentes grupos sociales y políticos. Al interior se observan luchas por el poder, por la autoridad, por la posesión de riqueza, por las decisiones, mejores condiciones y la búsqueda de un mejor estatus social (Ling y Ling, 1994).

Las reformas en la administración y gestión de la educación superior, en mayor medida han seguido las dos primeras líneas, pues en los diferentes diagnósticos que sobre el particular se han realizado, por lo general se concluye que las estructuras universitarias son pesadas y con procesos de gestión centralizados, pero también en algunos programas no se tienen claros los mecanismos y requisitos de admisión y permanencia tanto de profesores como de alumnos. Se insiste también en la existencia de una serie de costumbres y usos que dominan la vida institucional, pero además en la permanencia de grupos de poder al interior de las instituciones que no permiten instrumentar medidas innovadoras en la gestión institucional. Por lo anterior, las diferentes medidas de política recomendadas se orientan hacia la conformación de las DES (dependencias de educación superior), el fortalecimiento de los cuerpos académicos y la definición de los mecanismos de ingreso, promoción y permanencia a estos cuerpos académicos, lo cual se desea a través del logro de los llamados perfiles Promep para los profesores. Otra de las

medidas recomendadas es el logro de una adecuada definición en lo que respecta a la misión y visión de las instituciones y que estas categorías sean lo bastante claras para que se entiendan y asuman por las comunidades universitarias pero, además, que tengan la suficiente difusión.

Es indudable que con estas recomendaciones, las IES de Sinaloa han mejorado considerablemente sus procesos de administración y gestión institucional. Las instituciones disponen de estructuras administrativas más sólidas y eficientes que hace algunos años, aunque no han sido debidamente planeadas. Las dos universidades públicas han establecido oficinas en las cinco principales ciudades del estado. La UAS cuenta con tres coordinaciones: zona norte, con cabecera en Los Mochis; zona centro norte, con cabecera en Guamúchil y la zona sur con cabecera en Mazatlán. En cada una de estas zonas existe una estructura similar a la presentada en la zona centro, ubicada en Culiacán, donde se encuentra la rectoría y las oficinas centrales.

Para profundizar en el proceso de una mejor administración, las instituciones tienen ante sí una serie de tareas. Aunque Hernández (2001: 172-175) anuncia una serie de desafíos, este investigador se refiere a la UAS, puede generalizarse a las otras instituciones de educación superior en el estado.

1. Profundización de la reforma institucional que permita disponer de reglas y disposiciones jurídicas que permitan neutralizar las inercias del pasado y una aplicación adecuada de la legislación que mantenga las condiciones adecuadas para el desarrollo académico.

2. Modificación de las estructuras universitarias que permitan apoyar de manera más eficiente la academia. Intentar agrupamientos por áreas de tal manera que se pueda efficientar los apoyos administrativos, sobre todo lo que corresponde a gestión en los recursos humanos y al manejo de los recursos financieros que constituyen las áreas más complicadas y donde mayores retrasos existen.

3. Diseño y aplicación de indicadores de calidad que permitan mantener un seguimiento de los avances de las funciones sustantivas de la universidad. Es necesario insistir y practicar procesos de evaluación que permitan comparar las diferentes instituciones y las distintas dependencias de una institución.
4. Incentivar el servicio profesional de carrera en la administración universitaria, con el fin de cualificar los servicios administrativos de las instituciones.
5. Promover una cultura de rendición de cuentas a los órganos institucionales, a las comunidades de las instituciones y a la sociedad en general.
6. Establecer mecanismos de sanción a través de los tribunales universitarios o a través de las instancias que las instituciones cuenten para tal fin.
7. Dotar de posibilidades y dependencias a las instituciones de educación superior para que participen en la instrumentación de políticas públicas para la educación superior.
8. Estimular la participación de los órganos universitarios en el análisis de las propuestas de la SEP, especialmente en aquellas relacionadas con el estímulo al trabajo docente y de investigación.

MECANISMOS DE APOYO A LA DOCENCIA

Una de las políticas más promovidas desde la SEP ha sido la conformación de los cuerpos académicos donde han sido centrales las medidas impulsadas desde el Promep. Esto ha hecho que las instituciones incrementen el número de profesores que realizan estudios de posgrado. En 1999, la UAS tenía 121 profesores realizando estudios de posgrado y la UdeO 36.

En el cuadro 2 se puede apreciar que las dos instituciones del estado de Sinaloa tenían, en 1999, en total 157 becarios, los cuales se estaban formando principalmente en instituciones nacionales, pues la UdeO no tenía ninguno en el extranjero y la UAS aparece sólo con cuatro, lo que representa el 2.5 por ciento. En cambio Sono-

*Cuadro 2*PROFESORES DE LA REGIÓN NOROESTE QUE ESTUDIABAN
POSGRADO CON APOYO PROMEP EN 1999

<i>Institución</i>	<i>Becarios en en el país</i>	<i>Becarios el extranjero</i>	<i>Maestría</i>	<i>Doctorado</i>	<i>Total</i>
U. Autónoma de Baja California	57	15	23	49	72
U. Autónoma de Baja California Sur	39	14	18	35	53
U. Autónoma de Sinaloa	117	4	50	71	121
Instituto Tecnológico de Sonora	20	5	18	7	25
Universidad de Sonora	74	24	33	65	98
Universidad de Occidente	36	0	35	1	36

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Promep.

ra tenía el 2.1 por ciento en el extranjero; Baja California el 26 por ciento y Baja California Sur el 36 por ciento, por lo que una de las políticas de las IES de Sinaloa es incrementar el número de becarios en el extranjero para conocer la visión de la investigación y de la docencia que se tiene en las instituciones de fuera del país. Otro hecho que se puede apuntar, es la proporción de becarios en doctorado en cada uno de los estados. En este caso Sinaloa aparece con 72 estudiantes de doctorado que representan el 46 por ciento; Baja California con 68 por ciento; Baja California Sur con el 66 por ciento y Sonora 59 por ciento. A nivel de instituciones se observa que la que presenta el porcentaje más alto de estudios de doctorado es la UABC con un 68 por ciento, pero muy cerca están la UABCS y la UNISÓN con el 66 por ciento, cada una. En cuanto a las instituciones de Sinaloa, está la UAS con 59 por ciento y la UdeO con apenas un 3 por ciento. Lo anterior demuestra que las instituciones están preocupadas en formar su personal a nivel de doctor, política en la que todavía no participa la UdeO

Es pertinente comparar las anteriores cifras con las observadas en el contexto nacional, pues en este ámbito el 24 por ciento de las becas al extranjero, por lo que las dos Bajas superan la media nacional, Sonora llega al 21 por ciento, y Sinaloa queda muy atrás con el 2.5 por ciento. Ninguna de las instituciones de este último

estado alcanzaron esta media. A nivel doctorado el 60 por ciento de las becas fueron al extranjero, cifra que tampoco alcanzó ninguna de las instituciones locales. Se puede apreciar que la UdeO está centrada en formar sus recursos a nivel maestría, lo cual se explica porque no había tenido una política de formación de recursos humanos y es natural que empiece por este nivel. En el caso de la UAS, que es una institución más madura, debe pensar muy seriamente en la formación de sus recursos con el nivel de doctorado. También la UdeO tiene que promover sus profesores a este nivel, si su propósito es madurar en las tareas de investigación. Es indudable que una política en el ámbito estatal debe proponerse el de incrementar el porcentaje de académicos con el nivel doctorado, fortaleciendo los programas doctorales con que se cuenta y promoviendo los estudios de nuestros académicos en universidades nacionales y del extranjero, que cuenten con un buen nivel.

Otras medidas tendientes a impulsar el apoyo académico han provenido de

- a)* revisión y actualización de planes y programas de estudio;
- b)* inclusión de nuevas opciones terminales y áreas de especialización;
- c)* apertura de nuevos programas a niveles de profesional asociado, licenciatura y posgrado;
- d)* incorporación de cursos de idiomas en la programación académica;
- e)* incorporación de cursos de computación y creación de centros de cómputo en las unidades académicas;
- f)* flexibilización curricular para promover la movilidad estudiantil, entre la misma institución como otras;
- g)* diversificación de la titulación;
- h)* instrumentación de programas abiertos y/o a distancia.

En la UdeO se ha experimentado con la categoría del profesional asociado, con algunas generaciones, pero este nivel está a punto de desaparecer por no contar con la suficiente matrícula para su operación. Una de las razones es que se maneja bajo los mismos lineamientos y principios con los que se manejan los programas a nivel de licenciatura, pero además porque los estudiantes, de manera generalizada desean estudiar una licenciatura y conciben este tipo de estudios de una categoría socialmente inferior.

*Cuadro 3*INCREMENTO DE LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA
Y POSGRADO EN EL NOROESTE, 1994-1998

<i>Institución</i>	<i>Licenciatura</i>			<i>Posgrado</i>		
	<i>1994</i>	<i>1998</i>	<i>%</i>	<i>1994</i>	<i>1998</i>	<i>%</i>
UABC	64	61	-4.7	39	56	43.6
UABCS	12	14	16.7	2	7	250
UAS	54	68	25.9	25	49	96
U. de O.	58	53	-8.6	4	7	75
Unisón	72	75	4.2	26	26	0
Itson	36	34	-5.6	5	9	80
Cesues	14	17	21.4	-	-	-

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con base en los datos tomados de Rubio Oca *et al.*, *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-1999*, www.anuies.mx

La UAS tuvo un crecimiento significativo en ambos niveles, esto fue producto de la implementación del Programa de Reorientación y Diversificación de la Oferta Educativa y de una política agresiva de crecimiento en el nivel de posgrado impulsada por la administración universitaria que condujo la institución de 1993 a 1997, la cual se ha visto continuada.

POLÍTICAS PARA LA INVESTIGACIÓN

Aunque en los documentos de las instituciones se declara a la investigación como una actividad académica sustantiva, no se cuenta con políticas bien definidas de apoyo a esta función. Ninguna de las instituciones cuenta con un fondo específico para proyectos de investigación. La UAS, en 1994, hizo un primer intento en esta dirección, pues se llegó hasta la definición de los proyectos a apoyar, pero a la hora de otorgar los apoyos no se contó con los recursos para este fin. En 2002, de nueva cuenta, la institución ha emitido una convocatoria para apoyar 40 proyectos con 50,000 pesos, cada uno.

Las dos universidades públicas disponen de una oficina encargada de la investigación y el posgrado, si bien sus acciones se perciben muy limitadas, pues la asignación de recursos para algunos proyectos no pasa por esta dependencia, lo que hace que los investigadores y coordinadores de posgrado de las dependencias académicas en ocasiones no la toman en cuenta en la realización de su quehacer. En cuanto a normatividad, en fecha reciente se han aprobado los reglamentos de investigación y posgrado para la UAS y para la UdeO y además, la UAS ha nombrado su Consejo de Investigación y Posgrado, que a partir de la segunda mitad del 2001 se ha reunido en varias ocasiones y ha servido de instancia para la revisión de proyectos, sobre todo de programas de posgrado. En el caso de la Universidad de Occidente no se dispone de un fondo de apoyo a esta función. Cuando esta institución nació, se acordó la creación de algunos institutos que a la fecha no se han logrado instrumentar. Se consolide o no la existencia de estos institutos, la institución debe definir una política para la investigación.

Al ubicar a Sinaloa en el contexto de la región noroeste, considerando algunos indicadores, se tiene:

Cuadro 4

FONDOS DESTINADOS POR EL CONACYT A CADA ESTADO, 1998

<i>Estado</i>	<i>Pesos</i>	<i>%</i>
Baja California	44'299,364	49.96
Baja California Sur	14'728,841	16.61
Sinaloa	9'511,764	10.72
Sonora	20'121,414	22.69
Total	88'661,383	100

Fuente: Conacyt, Sistema integrado de información sobre investigación científica y tecnológica, www.conacyt.mx

Aportación seria para estudiar la investigación en Sinaloa, es la realizada por el Sistema Regional de Información de las Actividades Científicas y Tecnológicas (Siriacyt), con la finalidad de mantener actualizada la información en torno a las actividades de investigación

*Cuadro 5*FORMACIÓN DE PROFESIONISTAS DE ALTO NIVEL
Y MIEMBROS DEL SNI POR ESTADO, 1998

<i>Estado</i>	<i>Formación de profesionistas</i>	<i>%</i>	<i>SNI</i>	<i>%</i>
Baja California	228	66.27	202	46.86
Baja California Sur	14	4.00	86	19.95
Sinaloa	29	8.43	41	9.5
Sonora	73	21.22	102	23.66
Totales	344	99.92	431	99.97

Fuente: Conacyt, Sistema integrado de información sobre investigación científica y tecnológica
www.conacyt.mx

científica en varios estados (Gastélum, Espinoza y Castro, 1996). En este sistema, los organismos principales estaban constituidos por las diferentes secretarías de Estado, el gobierno del estado y las universidades. Las instituciones eran los centros de investigación, escuelas y facultades, y las unidades las constituían grupos de investigadores que al interior de las instituciones se agrupaban por especialidades o por áreas. En los organismos principales se incluyeron la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de Pesca (Sepesca), la Secretaría de Educación Pública, el Gobierno del Estado de Sinaloa, la Universidad Autónoma de Sinaloa, instituciones privadas y asociaciones civiles. Las instituciones eran los institutos tecnológicos en el caso de la SEP, la Universidad de Occidente en el caso del Gobierno del Estado, las facultades en el caso de la UAS, etcétera. Las unidades eran los diferentes departamentos, direcciones, carreras, maestrías, etcétera, que funcionan al interior de las instituciones.

En el reporte de 1999 no es posible separar lo que son organismos principales, instituciones y unidades, lo que demuestra que las instituciones encargadas de la política en ciencia y tecnología en la entidad aún no cuentan con un método para formular y presentar los indicadores de ciencia y tecnología en la región, lo cual se ha asumido de manera responsable por el Centro de Ciencias de Sinaloa y se está trabajando en tal sentido.

El reporte de 1999, con la categoría entidades, incluye a centros, universidades y secretarías, por lo que constituye un término muy ambiguo. El reporte también de 1999 incluye 44 entidades, 11 del sector gobierno y 33 del sector educativo. Un agrupamiento como éste no resulta apropiado porque existen dependencias como la Universidad de Occidente, los institutos tecnológicos, la Universidad Pedagógica y el CIAD que pueden aparecer en ambos sectores. En el sector educativo no se incluyen entidades como la Normal de Sinaloa, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad de la Sierra, el Colegio de Sinaloa y algunas organizaciones privadas como la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES).

Se puede observar que el número de proyectos ha decrecido considerablemente, producto de dos circunstancias: una de método, pues los primeros tres levantamientos se hicieron con base en la información proporcionada por los organismos y unidades de investigación respectivos, y el levantamiento de 1999 se llevó a cabo con información proporcionada por los mismos investigadores. Otro elemento es que la UAS realizó un ajuste en el número de proyectos, pues todos aquellos que no reportaron resultados durante cierto tiempo fueron dados de baja.

Cuadro 6

COMPORTAMIENTO DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN EN EL ESTADO DE SINALOA

	1984	1987	1991	1995	1999
Organismos principales	9	7	7	9	11
Instituciones	27	31	43	47	
Unidades	34	44	56	73	
Proyectos	259	326	497	815	367
Investigadores	242	309	389	502	736

Fuente: Los datos de 1984, 1987, 1991 y 1995 son tomados de Gastélum, Espinoza y Castro, 1996. Para 1999 se utilizó *Indicadores de las actividades científicas y tecnológicas*, editado por el Centro de Ciencias de Sinaloa (CCS) y el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología.

Una de las limitantes de esta información es que no incluye el área de administrativas, que es el área más abundante en la región, donde algunos posgrados han mostrado una eficiencia terminal alta y las tesis de posgrado se pueden registrar como proyectos de investigación en proceso. Ha existido una disminución relativa de la participación del área de ciencias y tecnologías agropecuarias, pues en 1987 representaba el 60 por ciento de los proyectos y para 1999 bajó su crecimiento, como producto del crecimiento del área de ciencias médicas, ciencias exactas y naturales y, en menor medida, las ciencias de la ingeniería, sociales y humanidades.

Cuadro 7

PROYECTOS POR ÁREAS DE CONOCIMIENTO

Áreas de conocimiento	1987		1991		1995		1999	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Ciencias exactas y naturales	38	12	74	15	157	19.3	75	20.4
Ciencias y tecnologías agropecuarias	196	60	273	55	403	49.4	150	40.8
Tecnologías y ciencias de la ingeniería	16	5	28	5.6	43	5.2	27	7.3
Ciencias y tecnologías médicas	8	2.45	21	4	40	4.9	34	9.2
Ciencias sociales y humanidades	68	20.8	101	20.3	172	21.1	81	22
Total	326	100	497	100	815	100	367	100

Fuente: Elaboración del autor con base en Gastélum *et al.* (1996) e indicadores del CCS y CECYT.

La propia Coordinación de Investigación y Posgrado reconoce que la investigación que se realiza en la UAS presenta las siguientes características:

1. su crecimiento se ha dado de manera desorganizada y más en razón de proyectos personales que institucionales, sociales e interinstitucionales;
2. su desarrollo es desequilibrado en las distintas áreas del conocimiento;
3. existe una reducida

Cuadro 8

NÚMERO DE INVESTIGADORES POR ÁREAS DE CONOCIMIENTO

Áreas	1987		1991		1995	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Ciencias exactas y naturales	54	17.4	88	22.6	96	19.1
Ciencias y tecnologías agropecuarias	98	31.7	129	33.2	206	41.0
Tecnología y ciencias de la ingeniería	27	8.7	33	8.5	52	10.4
Ciencias y tecnologías médicas	10	3.2	14	3.6	16	3.2
Ciencias sociales y humanidades	120	38.8	125	32.1	132	26.3
Total	309	99.8	389	100	502	100

Fuente: Elaboración del autor con base en Gastélum *et al.* (1996) e indicadores del CCS y CECYT.

inversión económica, federal y estatal; 4. lento crecimiento de grupos de investigadores de alto nivel; 5. escasa vinculación con los sectores productivos; 6. la difusión y divulgación de avances y resultados de las investigaciones, son escasos; 7. no se cuenta con una infraestructura adecuada en materia de instalaciones, equipos e insumos específicos para la investigación; 8. se carece de estímulos y salarios atractivos para continuar con la carrera de investigador; 9. se padece de la centralización de instituciones, investigadores, proyectos y recursos financieros, en la capital del estado y del país.¹

El diagnóstico hace referencia a los núcleos problemáticos de la investigación en la UAS mediante las observaciones siguientes: institución eminentemente profesionalizante; desarticulación de las políticas existentes orientadas a la formación de futuros investigadores; tendencia a incentivar la individualidad entre los investigadores para que éstos, por sí mismos, se hagan llegar recursos a través de las diferentes vías externas de financiamiento; carencia de

¹ www.uasnet.mx/cgip/

una unidad técnica especializada en la gestoría para la consecución de recursos materiales y económicos, actividad ya realizada en otras universidades. Sin duda presenta un buen diagnóstico de la situación, el cual se ha realizado desde varios años atrás con la fundación de la CGIP, los diferentes foros académicos, las actividades del Congreso Universitario de 1992, etcétera. La gran pregunta es: ¿cuáles son las acciones concretas encaminadas a revertir esta situación? La principal tarea es conformar grupos de académicos con programas y proyectos bien claros para convertirlos en líderes en la producción de conocimiento a nivel regional.

Una tesis doctoral defendida recientemente en la universidad (Quintero, 2000) aporta una caracterización de la investigación llevada a cabo en la institución, como:

1. De carácter artesanal por el individualismo, dispersión y reducido grado institucional con que se trabaja.
2. Eficiencia limitada por la baja racionalidad de operación tanto en la asignación de los recursos materiales como humanos.
3. Poca aplicabilidad del conocimiento generado. Podríamos decir que estamos lejos del llamado "modo 2" establecido por Gibbons y colegas (Gibbons *et al.*, 1997).
4. Carencia de instancias colegiadas encargadas de promover una alternativa interdisciplinaria y un programa de investigación científica para la institución.
5. Limitado impacto en su medio social y académico. La UAS debe convertirse en el líder científico y tecnológico en el estado, no sólo por el número de proyectos registrados, sino por el número de conocimientos generados, aportaciones científicas y desarrollos tecnológicos conseguidos al interior de la institución.
6. Poca influencia en la formación del estudiante. Las facultades realizan reducidos esfuerzos para introducir a los estudiantes a los procesos de investigación. La forma de impartir la educación y los contenidos de los programas están generando un estudiante sin un espíritu creativo, sin afán investigativo.

La mayoría de los expositores que intervinieron en un coloquio sobre investigación realizado en 1996 (López Leyva, 1997), coinciden con lo anterior y los materiales producidos en el coloquio antes mencionado constituyen elementos muy importantes a considerar en la elaboración de un buen programa para la función de investigación en la universidad. Las diferentes sugerencias y opiniones vertidas demuestran la disponibilidad de los investigadores por emprender formas nuevas de trabajo. En ellas se puede observar que no es la carencia de ideas lo que no permite avanzar en investigación, sino una falta de disposición a impulsar tareas concretas en esta área. Esta función se ha convertido en un círculo vicioso, los investigadores no investigan porque no tienen recursos, y en opinión de las autoridades no hay recursos porque no investigan. En la institución se tiene que avanzar a ritmos más regulares en las diferentes administraciones, y se deben institucionalizar los programas a fin de ofrecerles cierta continuidad y buscar protegerlos de políticas equivocadas que pueden tener ciertas administraciones.

En 1997 se realizó un trabajo entre cinco instituciones de educación superior de la región noroeste de México, con el objetivo de conocer la opinión de los investigadores en torno a las tareas de vinculación que se realizan en estas instituciones, para lo cual se aplicaron 219 encuestas. En la UAS se logró recabar la opinión de 47 investigadores, de los cuales 15 son doctores y 32 maestros en ciencias de las facultades de Agronomía, Veterinaria, Ciencias Químico Biológicas y Ciencias del Mar, quienes en promedio tienen 20 años de servicio en la institución. Se puede concluir que la UAS dispone de una planta de investigadores madura pero que requiere nuevas caras, pues dentro de cinco años se estarían jubilando gran parte de los investigadores y poco se está haciendo para sustituir esta planta. Un gran reto para la institución es renovar su planta de investigadores, con elementos que cuenten con los suficientes grados académicos y con disponibilidad para emprender tareas investigativas. Comparando con otras instituciones del noroeste de México, se tiene que en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), la antigüedad de sus investigadores es de 9.5 años; en el Centro de Investigación Científica y Edu-

cación Superior de Ensenada es de 15 años; en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) es de 13 años y en la Universidad de Sonora (Unison) es de 12.5 años. Si bien la diferencia de edades no es muy significativa pues en el CIAD la edad promedio de los investigadores es 39.2 años, en el CICESE es 45 años, en la UABC 42 años, en la Unisón 42.5 y en la UAS 43 años, sí resulta alta la diferencia de antigüedades entre la UAS y las otras instituciones. Las anteriores cifras nos indican que la UAS ha contratado a sus investigadores a una edad muy temprana y se han formado siendo parte de la planta magisterial. Un reto es modificar las políticas de contratación, pues tienen que prevalecer las necesidades académicas y el perfil del contratado sobre otro tipo de criterios.

Otra característica es que los investigadores de la IAS trabajan aislados no sólo en la institución, sino de las instituciones y organizaciones promotoras de la ciencia y la tecnología a nivel internacional, pues se encontró que sólo 15 (32 por ciento) investigadores de los 47 encuestados, pertenecen o participan en alguna organización académica nacional o extranjera. Esto es grave debido a las dinámicas en que se produce y difunde el conocimiento en la actualidad. Esta situación ya se pudo observar en el apartado de mecanismos de apoyo a la docencia, donde se encontró que las instituciones de Sinaloa forman pocos recursos en universidades del extranjero.

EL COMPORTAMIENTO DEL POSGRADO

El posgrado surge en la Universidad Autónoma de Sinaloa con acuerdo del H. Consejo Universitario número 152 de marzo de 1974, por medio del cual se crea la División de Estudios Superiores y el Instituto de Investigaciones de Ciencias y Humanidades. El primer programa de este nivel fue la maestría en derecho social aprobada en ese mismo año, el cual en la División de Estudios Superiores de la Escuela de Derecho. Mediante una transformación radical, esta división pasa a ser un centro académico cuya finalidad era brindar apoyo a todos los proyectos académicos en las escuelas

de la universidad e instituciones educativas a nivel superior en el estado, surgiendo así la maestría en educación superior, la cual fue ofrecida a todas las dependencias universitarias y demás centros de educación superior de Sinaloa.

Para 1984, existían en Sinaloa ocho programas de posgrado: tres especialidades y cinco maestrías, todos en la UAS, las tres especialidades en el área de la medicina y las maestrías eran la de administración (Culiacán y Los Mochis), la de ciencias de la educación, la de historia regional y la de ingeniería estructural. Para 1990 se tenía en el catálogo de posgrado de la UAS siete especialidades y nueve maestrías. Cinco de las especialidades eran en el área de la medicina, una en bioquímica y la última en computación. A las cinco maestrías ya citadas se agregaron la de alimentos y tres en el área del derecho. El catálogo de 1997 incluye 15 especialidades, 20 maestrías y seis doctorados. La década de los noventa se puede catalogar como la década del doctorado, pues la UAS inaugura dos en 1995 y los otros cuatro en 1996.

El posgrado ha crecido por olas, sobre todo en lo que se refiere al nivel maestría y doctorado, pues la especialidad ha sido más constante en su crecimiento. La primera ola se ubica en los años de 1983-1984, se crearon cinco programas: dos especialidades y tres maestrías. Este crecimiento se detonó en parte por la creación de la Coordinación General de Investigación y Posgrado. Otro año es 1992 donde se crean siete posgrados: tres especialidades y cuatro maestrías, y el último crecimiento fuerte lo tuvo en 1996 con 14 programas: dos especialidades, ocho maestrías y cuatro doctorados. La especialidad tiene un crecimiento constante debido a que son programas que han surgido más desde las propias escuelas que de la administración central de la UAS. En cambio, en los otros programas la administración central ha tenido una participación decisiva. También se puede observar, que al estudiar cuatro periodos rectorales, la mayoría de los programas son creados en el tercer año del periodo rectoral.

Otra característica del posgrado en Sinaloa es la falta de continuidad en su fortalecimiento. Maestrías como la de administración, psicología genética y aprendizajes escolares, ingeniería estructural,

ciencias económicas y ciencias de la economía agrícola, desaparece sin ninguna evaluación y sin ninguna justificación oficial. Existen diferentes razones por las que se han cerrado los programas: *a)* falta de eficiencia terminal como el caso de la maestría en administración en Culiacán y Los Mochis, y derecho constitucional en Los Mochis. Este fenómeno se debió a que no había profesores ni alumnos de tiempo completo en el programa; *b)* la planta docente no era de la UAS, como se observó en el caso de la maestría en psicología genética y aprendizaje escolar, donde los profesores venían de España y cuando los alumnos terminaron los créditos no tuvieron las asesorías correspondientes para la realización de su investigación; *c)* no hubo canalización adecuada de los fondos. Hubo un programa en especial que fue financiado por el Conacyt, pero los recursos no llegaron al programa, pues se dedicaron a otros fines. Es el caso de la maestría en ingeniería estructural.

El peso relativo que tiene el estado de Sinaloa en el contexto nacional ha crecido, pues en 1984 representaba el 0.26 por ciento del posgrado nacional y aparecía en el lugar 25 de acuerdo con el número de estudiantes inscritos en posgrado. Para 1990 representaba el 0.87 por ciento y se ubicaba en el lugar número 16, para 1998 representaba el 1.02 por ciento y se ubicaba en el lugar número 20.

Cabe hacer notar que a partir de 1990, el posgrado en Sinaloa decreció significativamente debido a que se clausuró la maestría en administración que se cursaba en las ciudades de Culiacán y Los Mochis y hubo una disminución de golpe de 146 alumnos y pasó a representar el 0.52 por ciento del posgrado nacional. Para sustituir este programa se han creado las maestrías de desarrollo empresarial y la de finanzas corporativas, las cuales contaron con una mejor planeación en su instrumentación, lo cual se ha manifestado en una mayor eficiencia terminal.

A nivel nacional el posgrado entre 1985 y 1998 creció un 189 por ciento, pues en aquel año había 37,040 estudiantes inscritos en posgrado y para 1998 había 107,149. Se observa que el crecimiento del posgrado hasta antes de 1995 fue muy lento. En ese año alcanzó una tasa del 19.5 por ciento anual y para 1998 creció al 22.8 por ciento. El promedio anual de crecimiento en el periodo de 1985 a

1998 fue del 8.74 por ciento. Para el caso de nuestro estado, el nivel posgrado creció a tasas superiores a las nacionales, pues de 1985 a 1998 creció un 671 por ciento, cifra mucho más alta que la nacional, si bien hay que hacer varias consideraciones al respecto: 1. su crecimiento fue muy irregular, pues hubo años que su tasa fue negativa, producto de que varios programas se cerraban y se abrían otros, algunos con existencias efímeras de sólo una generación; 2. el doctorado se abrió en la entidad hasta 1995 y fue en 1996 que por primera vez se reportó inscripción y 3. hasta 1998 el posgrado en la entidad dependió, en gran parte del comportamiento de la maestría.

Al comparar las variaciones del posgrado estatal con el nacional, a partir de los coeficientes de correlación del periodo 1985-1998, mientras el coeficiente de correlación nacional es 0.889, el estatal es de 0.753, lo que demuestra que a nivel estado el comportamiento del posgrado ha sido más errático.

Cuadro 9

COEFICIENTES DE CORRELACIÓN DEL POSGRADO, 1985-1998

	<i>Especialidad</i>	<i>Maestría</i>	<i>Posgrado total</i>
Nacional	0.986	0.869	0.889
Estatal	0.711	0.658	0.753

Fuente: Elaboración propia con información de los anuarios de posgrado de ANUIES.

La participación de los estados en el posgrado nacional ha sido muy diversa. En la década de los noventa se dieron algunas variaciones. Por ejemplo hubo algunos estados que presentaron un gran ascenso, como Puebla, que de estar en el lugar número nueve en 1990, pasó al lugar número tres en 1998, sólo atrás del D.F. y Nuevo León. También se tiene el caso de Baja California que del lugar 13 pasó al lugar siete, Michoacán del lugar 20 al 14, los tres estados avanzaron seis lugares; Tamaulipas que avanzó del 20 al 14. Los tres estados avanzaron seis lugares, Tamaulipas, que avanzó del 14 al lugar seis, avanzó 8 lugares; aunque el caso de mayor relevancia

fue el de Chiapas que pasó del lugar número 31 al 13, avanzando 18 lugares, representando, en 1990, el 0.22 por ciento del posgrado nacional y para 1998 el 1.74 por ciento. Estos estados han contado con universidades públicas que han desarrollado una política agresiva en el posgrado. Por otra parte se presentó el caso de estados que sufrieron una fuerte disminución, como Baja California Sur, que pasó del lugar número 26 al lugar 32; Nayarit del lugar 17 al 31; Sonora del ocho al 16; Tabasco del 23 al 29.

La Universidad Autónoma de Sinaloa ha seguido diferentes estrategias en el nivel de posgrado. La administración universitaria 1993-1997 pretendió fortalecer los grupos académicos en cada una de las escuelas y facultades, llevó a cabo una serie de reuniones por escuelas en la idea de revisar qué tipo de posgrado era factible impulsar en cada departamento académico, así las maestrías y doctorados tuvieron tras de sí el apoyo de un grupo de profesores. En el caso de los doctorados se buscó la participación de otras instituciones o de personalidades académicas de manera individual. En la administración 1997-2001, la estrategia fue la incorporación de programas de posgrados externos de excelencia y unigeneracionales. Aunque la institución ha tenido experiencias negativas con este tipo de programas, hoy existen elementos que posibilitan el éxito de esta clase de programas, como las mejores facilidades de comunicación y de obtención de información. Por este mecanismo se trajeron nueve maestrías y cuatro doctorados, no todos de excelencia como manifestaron las autoridades. Para complementar esta estrategia sería adecuado incorporar académicos como tutores y profesores de los programas con la finalidad de incrementar los recursos humanos en el nivel de posgrado. Por otro lado, se tuvo una política de desatención a nuestros posgrados internos, lo cual se demuestra con el abandono de algunos como la maestría-doctorado en ciencias de la salud, la maestría en planeación del Escaader, la maestría en ciencias de la Tierra y la maestría y doctorado en física. En el cuarto informe del rector, en junio de 2001 se señala que la institución contaba con 52 programas de posgrado de los cuales siete eran doctorados, 26 maestrías y 19 especia-

lidades. Solamente dos tenían el nivel excelencia y se mantenían en el padrón de programas de posgrado del Conacyt.

El problema central de varios programas es la carencia de una planta académica propia y bien formada para atender este nivel, pues un problema es que los profesores son de tiempo parcial o bien pertenecen a otras instituciones fuera del estado, lo que hace difícil que puedan atender a los estudiantes en la realización de sus trabajos de tesis, por otra parte los programas son para consumo interno de las universidades, y los estudiantes foráneos que ingresan a las instituciones manifiestan que reciben trato diferenciado por no ser profesores de las propias instituciones. Revisando los diferentes programas se pudo constatar que se encuentran demasiado cargados de asignaturas, algunos llegan a tener hasta 25 asignaturas que se deben cursar, sin embargo, se declara que el objetivo del programa es la formación de investigadores. La pregunta sería: ¿con toda esta carga de materias a cursar, a qué horas van a formar los investigadores? Un problema central en los estudios de posgrado es la carencia de materiales bibliográficos, pues no se cuenta con bibliotecas adecuadas para atender este nivel. Los acervos bibliográficos de que disponen las instituciones son de carácter muy general que están orientados más a atender el nivel bachillerato y licenciatura. Ahora se empieza a trabajar con bancos de información en línea, los cuales es deseable mantener.

En una evaluación realizada por Tapia y Corrales (2000), se constata que en tres de los seis programas estudiados no se ha practicado ningún tipo de evaluación, ni de carácter interna ni externa. Desde el tipo de convocatoria los programas son de carácter unigeneracional, lo que influye para que no se practiquen evaluaciones con la idea de realizar modificaciones curriculares y organizacionales; en estos casos lo que se busca principalmente es resolver los problemas de la generación que se ha inscrito y no se pretende trascender más allá. No realizan seguimiento de egresados. Existen ejemplos de algunos programas donde la primera generación fue sostenida con cátedras externas, y una vez graduados los estudiantes no tuvieron los mecanismos para incorporarlos como académicos del programa y se siguió dependiendo de profesores externos. En

estos fenómenos influyen mucho las anquilosadas formas de contratación y promoción de algunas universidades.

Una carencia que se manifiesta en todos los programas es la infraestructura, en el caso de la UAS, en ocasiones no se toma el posgrado en serio y se atiende con la misma lógica del pregrado. No se considera que en este nivel es importante realizar investigación y elaborar tesis con rigor, para lo cual se requieren recursos precisos. Es importante que en este nivel también se realice investigación y evaluación del entorno, para conocer cuáles serán las posibles fuentes de empleo de los egresados. Otro elemento es que los apoyos son escasos, en el caso de la UAS, la mayor parte proviene de la propia institución.

La UAS ha bajado su participación en los primeros, pues se ha reducido considerablemente el número de programas de excelencia y no alberga ningún programa que cuente con la categoría de excelencia de forma definitiva, únicamente tienen la categoría de emergentes. En esto ha contribuido, que cada vez son más difíciles los parámetros de Conacyt, pero en mayor fuerza la carencia de una política de impulso al posgrado. Los programas profesionalizantes señalan que formarán investigadores cuando realmente no cuentan con la capacidad ni los recursos para ello, deben aspirar a ser buenos programas en la formación de profesionales. Este tipo de programas deben ser característicos de las facultades de derecho, contabilidad y administración, y arquitectura, por ejemplo.

El posgrado, en los últimos 10 años, se ha convertido en objeto de estudio de varios investigadores y centros de investigación. Los temas de interés sobre el estudio de este nivel cada vez son más variados, pero aún quedan muchos espacios que no son cubiertos por la investigación, tal es el caso de los profesores, sus perfiles y prácticas docentes, el capital cultural que se maneja en este nivel y los programas y mecanismos de superación docente dirigidos a los profesores de este tipo de estudios,² entre otros.

Según Sánchez Puentes (Gastélum, 2001) los profesores de posgrado, en el corto plazo, deberán adquirir y portar un perfil profesional y académico que reúna un conjunto de características, entre

²Juan Ramón Gastélum Fletes, tesis doctoral en educación, CISE-UAS.

las que se encuentran: que no sean simples recursos humanos, ni simples factores económicos, ni eslabones intercambiables o desechables de una cadena productiva; portadores de saberes prácticos, teóricos y significativos; portadores de una educación amplia, universalizante, polivalente y humanista; dotados de hábitos que les permitan aprender a aprender, y con actitud plural. Aunque resulta imposible encontrar el académico perfecto, es importante trabajar en el estudio de los perfiles de los profesores de posgrado, así como existe un programa para trabajar con los profesores a nivel medio superior, resulta pertinente establecer programas encaminados a fortalecer los aspectos de formación pedagógica de los profesores de posgrado.

El Conacyt estipula que el posgrado debe ser enseñado por un profesor que cuente con nivel doctorado, que sea miembro del SNI, tener tiempo completo en la institución, ser investigador en activo e integrado a grupos de investigación, tener producción científica donde colaboren alumnos del programa, operar adecuadamente el sistema tutorial, tener prestigio reconocido y haber publicado en revistas con arbitraje nacional e internacional. Con sólo revisar un indicador resulta difícil cumplir con los requerimientos de Conacyt para los programas de posgrado. En 1998 en el país existían 3,475 programas de posgrado y solamente 6,742 investigadores en el SNI, que no corresponde ni a dos investigadores por cada programa. La no existencia de profesores con una formación sólida es uno de los factores que motivan la conformación de los programas de excelencia, en la idea de que en éstos se cuente con los mejores académicos.

El doctorado en biotecnología, donde participan cuatro instituciones del noroeste de México, es a mi ver, un intento que hoy más que nunca tiene viabilidad. Las instituciones debían continuar con estos esfuerzos que de manera conjunta se han realizado. En este programa se llevó a cabo un diagnóstico de la región, un recuento de los recursos humanos disponibles, se elaboró un documento de consenso y se llegó a la aprobación de los documentos y el programa por cada una de las instituciones, incluso hay instituciones que ya lo están operando de manera regular, tal es el

caso del Instituto Tecnológico de Sonora y la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Este programa se vio interrumpido en la UAS, pero está trabajando y ya tiene los primeros alumnos.

LA VINCULACIÓN

La UdeO no cuenta con dependencia que atienda de manera específica la función de vinculación, sin embargo, estas actividades se desarrollan en la Coordinación General de Extensión y Servicios Universitarios, la cual se encuentra estructurada en tres direcciones: servicio social y vinculación universitaria, extensión de la cultura, y de educación continua y a distancia. Esta dependencia se ha distinguido por introducir una serie de reformas en el servicio social pero no así en lo que respecta en la vinculación a través de los servicios, proyectos de investigación y asesoría a los sectores productivos. No se dispone de consejos de vinculación, ni a nivel general, tampoco por campus o departamentos. Tampoco se cuenta con la legislación necesaria que norme este tipo de actividades.

La institución mantiene magníficas relaciones con el sector público a todos los niveles, situación que debe aprovechar para instrumentar programas que le permitan ofrecer algunos servicios a este sector, pero también al sector privado. Ha instrumentado programas académicos, sobre todo aquellos encaminados a la formación de recursos humanos, tal es el caso de convenios con la UAS, UAM, UNAM e IPN, en todos los casos para fortalecer programas de posgrado.

La institución no ha realizado un programa de seguimiento de egresados. En la actualidad cuenta con más de 12,000 egresados pero sólo se tienen ideas intuitivas acerca de los sectores donde se encuentran empleados. Es importante impulsar un programa de seguimiento de egresados con la finalidad de fortalecer los lazos de éstos con la institución.

La UAS cuenta con la Dirección de Vinculación e Intercambio Académico (DIVA) la cual fue producto de la reestructuración de la dirección de intercambio académico, realizada en 1993. Formalmente también cuenta con un Consejo de Vinculación el cual aparece

en la ley orgánica de diciembre de 1993, dispone de su propio reglamento, pero en la práctica no se ha conformado.

López Leyva (2001) realizó un estudio con 47 investigadores para conocer su opinión en torno a la función de vinculación en la UAS, de la cual se pueden obtener algunas conclusiones.

1. Las actividades que realiza la dependencia encargada de la vinculación en la institución no son conocidas por los investigadores.
2. Los investigadores insistieron en que las instituciones deben ver a la vinculación no sólo como una actividad que se debe desarrollar con los sectores productivos, sino a nivel de la sociedad en general. Se deben promover no sólo los proyectos que cuenten con una posible demanda comercial, sino aquellos que atiendan una demanda social general, tal es el caso de los relacionados con la biodiversidad y la sustentabilidad de los recursos naturales. Se piensa la vinculación en un contexto amplio donde los proyectos de la universidad deben buscar una gran aceptación social.
3. Los acercamientos con los sectores productivos y sociales se están dando, principalmente por la vía de los propios investigadores, sin recurrir en la mayoría de los casos a la DIVA. “Más que los programas institucionales, han sido efectivas las acciones de grupos de investigadores con determinados sectores productivos”, opinó un investigador.
4. Los investigadores están conscientes de la necesidad de impulsar los procesos de vinculación para lo cual sugieren algunos modelos, en los cuales es necesario contar con definiciones precisas en cuanto a la forma de llevar a cabo esta función, porcentaje que debe corresponder a los investigadores y a la universidad, etcétera.
5. El 89 por ciento de los investigadores encuestados señalaron que la vinculación proporciona una serie de beneficios a la institución entre los cuales están los económicos, académicos y de divulgación.
6. El mecanismo de vinculación más utilizado a través de donaciones de las empresas hacia los investigadores y hacia las unida-

des académicas sin mediar un convenio escrito de trabajo entre las partes.

Al realizar un estudio de las opiniones de los empresarios se encontró que al preguntársele a 77 de ellos si consideraban pertinente vincularse con una institución de educación superior, 52 de ellos (77 por ciento) señalaron que sí lo era; 14 (20.8 por ciento) no consideraron adecuado y uno dijo desconocer. La institución con la que prefieren llegar a acuerdos es el ITESM, 18 de ellos así lo manifestaron; 17 señalaron a la UAS; 14 al Instituto Tecnológico de Culiacán; siete al Instituto Tecnológico de Los Mochis; seis al Instituto Tecnológico del Mar; tres señalaron a la Universidad de Occidente; hubo tres instituciones con dos señalamientos, y 11 con una cada una. Aquí se debe resaltar que, aun con la política de apoyo a la vinculación y la publicidad de las instituciones públicas, como la UAS y la UdeO no superan al ITESM en las preferencias de los empresarios en la búsqueda de la vinculación. También se puede notar que la segunda institución de educación superior en importancia, considerando el número de estudiantes, que es la UdeO, fue elegida solamente por tres empresarios.

Los empresarios consideran la importancia de las instituciones que hacen investigación de la siguiente manera: Universidad Autónoma de Sinaloa, 41; Instituto Tecnológico Regional de Culiacán, 18; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 15; Centro de Ciencias, 11; INIFAP, ocho; Instituto Tecnológico de Los Mochis, cinco; Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (Culiacán), cuatro; Universidad de Occidente, cuatro; las restantes opiniones se distribuyeron en varias instituciones. De los datos anteriores se puede inferir como conclusión que no es la investigación la principal función por la que los empresarios se acercan a las universidades. En los últimos años, sobre todo a partir de la creación de los sistemas regionales de investigación, una condición para el financiamiento a proyectos es que cuenten con una contraparte en el sector productivo, pero resulta difícil encontrar esta contraparte cuando los empresarios poco están interesados en el impulso a los proyectos de investigación. Recono-

cen en la UAS a la principal institución de investigación en el estado, pero no la eligen como la institución más idónea para el impulso a convenios de colaboración y proyectos de trabajo conjuntos.

LA FORMACIÓN DE ORGANISMOS DE APOYO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En la década de los noventa se crearon varios organismos para el apoyo a las actividades de ciencia y tecnología.

El Centro de Ciencias de Sinaloa

Una de las políticas seguidas por el gobierno del estado en la década de los noventa fue la creación de algunos organismos para el apoyo a la educación, principalmente a la educación superior, uno de ellos es el Centro de Ciencias de Sinaloa (CCS). Por decreto del 8 de junio de 1992 se creó este centro, como un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con los objetivos siguientes: complementar el proceso educativo de los programas escolarizados formales en las diversas áreas del conocimiento científico y tecnológico; promover y desarrollar investigación educativa y fomentar la difusión científica y tecnológica en el estado de Sinaloa a través de exposiciones y otros medios igualmente idóneos; establecer, en coordinación con otras dependencias, programas permanentes o temporales de capacitación y actualización docente en las áreas del conocimiento, materia de sus exposiciones, laboratorios, talleres y guiones museográficos; estimular a la juventud y sociedad sinaloense sobre las alternativas de formación en las disciplinas derivadas de las ciencias naturales; realizar eventos recreativos y académicos que de manera dinámica interactúen con la temática del Centro de Ciencias; auspiciar en la sociedad sinaloense el conocimiento para la aplicación de tecnologías susceptibles de ser utilizadas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes e incrementar la productividad y el desarrollo tecnológico; apoyar los servicios

didácticos a la comunidad docente, científica, tecnológica y público en general; colaborar en la realización de investigación científica y promover la innovación tecnológica en el ámbito educativo, el apoyo a los programas de excelencia académica a cargo de las instituciones responsables de los diversos niveles y grados de estudio escolarizados en la entidad.

El Colegio de Sinaloa

Fundado en 1992, tiene por objeto difundir entre la sociedad sinaloense, con absoluta libertad de expresión, lo más avanzado, relevante y actualizado del saber universal, del conocimiento científico, de las innovaciones tecnológicas, de las bellas artes, así como, las diversas manifestaciones artísticas. Es un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo estatal. Está integrado por 13 colegiados y cuenta con algunas líneas de trabajo bien definidas:

Difusión. Se ha trabajado en traer al estado aquellas personalidades que se destacan por sus acciones académicas, culturales y científicas para que establezcan una línea de comunicación entre la sociedad sinaloense y ellos. Esto se logra mediante una serie de presentaciones, ciclos de conferencias anuales, encuentros con grupos de científicos e intelectuales que son sustentadas por los miembros del colegio.

Fortalecimiento a la academia y actualización a nivel estatal. Esto lo lleva a cabo mediante cátedras magistrales que en la actualidad suman 17, con las cuales el colegio apoya a docentes y profesionistas que desean actualizarse académicamente. También se busca fortalecer la formación de aquellos jóvenes que han terminado su licenciatura y están incursionando en los estudios de posgrado. Estas cátedras apoyan la formación de recursos humanos y el posgrado a nivel estatal.

Investigación. Esta es promovida y coordinada institucionalmente alrededor de diversos temas de carácter regional, que tienen las características de ser muy amplios y generales, donde una participación multidisciplinaria, tales como historia general de Sinaloa, enciclopedia de Sinaloa, los atlas de ecosistemas y biodiversidad, los archivos históricos de Sinaloa, y el diccionario de sinaloismos.

Editorial. Por medio de esta línea el colegio promueve primeramente las aportaciones que los colegiados realizan; después las aportaciones que los invitados del colegio realizan cuando están en la institución desarrollando alguna actividad académica o cultural y, por último, las coediciones que el colegio tiene establecidas con las instituciones educativas y culturales en el estado y con casas editoriales del país.

La Fundación Tecnológica de Sinaloa

Aunque ya desapareció, y es importante tomar en cuenta esta institución, porque ahí se dieron las bases de lo que después fue la Fundación Produce a nivel nacional. Era una asociación civil sin fines de lucro que fue creada el 8 de noviembre de 1989, como organismo autónomo, independiente y con personalidad jurídica propia. La conformaban socios representantes de los sectores productivos, instituciones de educación superior y centros de investigación. Su misión era concertar los esfuerzos, las capacidades y la infraestructura instalada en el estado para transferir tecnologías para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y de la capacidad productiva de la entidad, enfocándose primordialmente a los sectores agrícola, pesquero y pecuario. Se constituyó en un puente interfaces entre el conocimiento generado en centros de investigación e instituciones de educación y el sector productivo.

La filosofía consistía en promover, gestionar e inducir cualquier actividad o proyecto relacionado con el incremento de la productividad en los diferentes sectores económicos del estado. Esta institución se planteaba iniciar con la validación y adaptación tecnológica de aplicación inmediata; y pasar después a una segunda fase que consistía en atender la investigación aplicada y básica. Estaba constituida por un consejo directivo y un comité técnico. Este último estaba formado por representantes de las instituciones de educación superior y centros de investigación del estado y tenía como finalidad detectar proyectos que pudieran ser de interés para la fundación, turnarlos a discusión al consejo directivo. También

contaba con otro órgano que era el Comité de Aportantes, como su nombre lo indica, la función de este comité era la de aportar recursos, ya fueran etiquetados o no. Los recursos etiquetados eran una especie de contrato que se hacía con el productor para la revisión y adaptación de determinada tecnología.

La fundación se encargaba de rastrear las tecnologías de punta a nivel internacional y trataba de adaptarlas a las condiciones de la región, siempre y cuando hubiera un patrocinador para este tipo de tecnología, además se buscaba un investigador de la región que proporcionara la asesoría necesaria en la adaptación de la tecnología. Así la fundación se constituyó en un puente entre la investigación generada en las universidades y centros de investigación y las necesidades del sector productivo.

El Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología³ (CECYT)

El decreto que crea este consejo se da a conocer en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa* publicado el 29 de marzo de 1996 y es reformado por decreto del 22 de diciembre de 1999. Resume objetivos en la necesidad de “Atender la política del gobierno del estado en materia de ciencia y tecnología. Planear, programar, coordinar, gestionar, orientar, sistematizar, promover y evaluar, las actividades relacionadas al quehacer científico y tecnológico, vinculándolas al sector productivo.”

Los diferentes documentos de difusión y promoción de este organismo, quizá de manera inconsciente, insisten en uno de los problemas más cruciales de la ciencia y la tecnología en México, es la falta de promoción y su respectiva utilización por parte del sector productivo. Por ejemplo, en lo que se refiere a líneas de acción se manifiesta que estas se definen para “...orientar la voluntad del gobierno del Estado, hacia el establecimiento de vínculos que impulsen la investigación científica y el desarrollo tecnológico, en beneficio de los sectores productivos de la Entidad” (boletín informativo).

³Entrevista con el doctor Fausto Burgueño Lomelí, secretario ejecutivo del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología.

Una línea de investigación la constituye el “Impulso a la innovación, la investigación científica y el desarrollo tecnológico” por medio de la cual: “Se promoverá y estimulará la investigación científica y el aprovechamiento de los resultados de ésta, en aplicaciones tecnológicas que amplíen los horizontes de competitividad y globalización de la planta productiva sinaloense.” Una segunda línea es la: “Formación de recursos humanos de alta calidad” lo cual: “Permitirá contar, en el mediano plazo, con cuadros de primer nivel, capaces de encabezar grupos, centros de investigación o incorporarse a las empresas locales, en las áreas o disciplinas que más convenga al desarrollo de la planta productiva.” Otra línea es: “Establecimiento del sistema estatal de información científica y tecnológica” y “Promoción de una cultura científica y tecnológica.”

En cuanto a la estructura organizacional, el consejo dispone de una junta directiva que es el órgano supremo compuesto por 13 personas y es presidida por el secretario de Educación Pública del gobierno del estado y las cabezas de cinco secretarías más del mismo gobierno: el director del Centro de Ciencias: los rectores de la Universidad Autónoma de Sinaloa y la Universidad de Occidente; tres representantes de la iniciativa privada de cada una de las zonas del estado de Sinaloa: norte, centro y sur y un representante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

También cuenta con un Comité Técnico Consultivo formado por 20 miembros, donde el director del Centro de Ciencias de Sinaloa funge como presidente y los restantes son personas que representan a 14 instituciones de educación superior e investigación del estado de Sinaloa un representante del Consejo para el Desarrollo de Sinaloa y tres investigadores en forma individual.

El CECYT se creó formalmente en 1996, pero pasó ese año y el siguiente viviendo inercialmente, apoyaba algunas acciones pero con recursos del propio Centro de Ciencias de Sinaloa, porque no disponía de ningún tipo de apoyo. Por fin, en el presupuesto estatal de 1998 se logró que se le asignara un millón de pesos para apoyar algunas solicitudes de las instituciones de educación superior en el estado, las cuales fueron acciones muy modestas como el caso de la semana de la ciencia y la tecnología, ciclos de conferencias,

simposium de microbiología, las olimpiadas en matemáticas y biología.

Para 1999, con acuerdo de la junta directiva se logró enviar un apoyo de tres millones de pesos y con un remanente de 600,000 pesos que quedó de 1998, ya se logró una bolsa de 3'600,000 pesos. Esto permitió emitir 4 convocatorias públicas, para apoyo a proyectos de investigación, fortalecimiento al posgrado, apoyo a becas tesis así como el apoyo a programas de divulgación y enseñanza de las ciencias.

En lo expuesto respecto al CECyT se puede observar una especie de "economía asociacional" donde la conjunción de varios organismos ha hecho posible la realización de múltiple. El surgimiento de la RED de consejos estatales de ciencia y tecnología permiten que los investigadores realicen con mayor facilidad una solicitud de apoyo y puedan interactuar de manera directa con los responsables de emitir las convocatorias y con personas que tienen cierta experiencia en la participación en las convocatorias por recursos a otros niveles.

Organismos como el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología constituyen un camino para la descentralización de las actividades de C. y T., porque gran parte de la centralización, es producto de la propia inercia de las regiones que no han impulsado acciones tendientes a revertir el fenómeno de la centralización (Burgueño Fausto). La provincia debe ser la encargada de reproducir las políticas que a nivel federal se implementan y deben estar a la expectativa de las acciones que se implementan en el centro para tratar de reproducirlas en las regiones.

CONCLUSIONES

Es indudable que las instituciones de educación superior en Sinaloa cambiaron significativamente en la década de los noventa. Muchos de estos cambios son generados en el contexto general de la sociedad a nivel regional, pero otros son producto de las dinámicas globales actuales. Con la revolución en la producción, una tendencia

que se observa en las organizaciones pero sobre todo en las empresas es que todas quieren tener un mejor conocimiento de los clientes y buscan atender las necesidades de los mismos. En este sentido las modernas universidades se están moviendo en la misma dirección buscando satisfacer las demandas de los estudiantes y se está planteando una educación superior más personalizada. Aunque cada vez son más los estudiantes que ingresan a las universidades, éstas buscan personalizar más la educación. Como dice un autor, es que en vez de que los profesores trabajen duro y los estudiantes sólo escuchen, la tendencia es que los estudiantes también trabajen duro y los profesores escuchen más (Wilson, 2001).

En el contexto actual surgen opiniones de que el papel del profesor tiende a ser menos protagónico, e incluso está en peligro de desaparecer, pero esto depende del punto de vista desde donde se vea. Si en la nueva revolución los profesores son vistos sólo como proveedores de información, entonces serán sustituidos por las nuevas tecnologías, porque nunca un profesor guardará más información que una computadora o sencillamente que un CD-ROM, pero un profesor tiene que ser mucho más que eso, debe ser un guía, ofrecer confianza, atender necesidades de consultoría y el ordenamiento de ideas, etcétera. Estas nuevas tecnologías tienen un lugar muy reconocido en la educación superior, pero nunca reemplazar al profesor. Un buen profesor tiene que ir mucho más allá, debe interactuar con los estudiantes, estimularlos a pensar, promover mejores interacciones entre ellos y la comunidad, conducirlos en las investigaciones, en una palabra, ayudar a diseñar rutas de trabajo.

Las universidades tradicionales siempre tendrán el temor a los cambios, a las olas de nuevas tecnologías, pero a lo largo de la historia el mundo siempre ha sido cambiante. Las universidades tienen que liderar los cambios o ir a la zaga de los mismos, si toman esta segunda posición, entonces sí tendrán perdida la carrera con las universidades virtuales, la universidad pública se verá sustituida por la universidad privada.

Una política fundamental para las instituciones y para el estado de Sinaloa es impulsar un proceso de planeación real, donde se

consideren las diferentes variables y se tome en cuenta una sana convivencia entre la gama de instituciones que actualmente prevalecen. No olvidar que la educación es para todos los sectores, para todas las clases sociales y cruza todas las opiniones en una región.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBACH, Philip G; Robert O., Berdahl y Patricia J. Gumpport, 1999, *American higher education in the twenty first century: social, political and economic challenges*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.
- ANUIES, 1994, Programa Nacional de Superación del Personal Académico, boletín *Confluencia*, julio de 1994, México, ANUIES.
- , *Anuario estadístico 1998. Población escolar de posgrado*, México, ANUIES.
- , *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.
- CLARK BURTON, R. 1997, *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*, México, UNAM-Porrúa.
- CURRIE, Jan y Janice Newson, 1998, *Universities and globalization, Critical perspectives*, Thousand Oaks, Londres y Nueva Delh; Ed. SAGIE Publications.
- CIEES, 1999, *Contribuciones para un diagnóstico de la administración y gestión de las instituciones de educación superior en México*, México, Conpes SEP-ANUIES.
- COORDINACIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO, 1998, *Diagnóstico del posgrado en la Universidad Autónoma de Sinaloa*, documento interno.
- GASTÉLUM ESCALANTE, Jorge, José Ángel Espinoza García e Iliana Castro, 1996, *Perfil científico tecnológico de Sinaloa*, Culiacán, ed. UAS, Conacyt, Simac y CCS.
- GASTÉLUM FLETES, Juan Ramón, 2001, *Perfil y práctica docente en el posgrado de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Caso de maestría en derecho constitucional y administrativo y de la maestría en ciencias de la producción agrícola*, tesis doctoral en el doctorado en educación de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

- GIBBONS, Michael *et al.*, 1997, *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*, SAGE Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi, Publications.
- HERNÁNDEZ NORZAGARAY, Ernesto, 2001, "Los desafíos político-institucionales de la Universidad Autónoma de Sinaloa", en Ernesto Hernández Norzagaray y Carlos Maya Ambía (2001), *Desafíos de la universidad pública. El caso de la Universidad Autónoma de Sinaloa*, México, ed. UAS-Plaza y Valdés.
- LING, Lorraine y Peter Ling, 1994, "Administration for innovation in higher education", en *Innovative Higher Education*, vol. 18, núm. 3, primavera.
- LÓPEZ LEYVA, Santos, 1997, *La vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo: su perfil económico*, Culiacán, UAS.
- , 1998, "Parámetros que determinan la competitividad del posgrado", revista *Omnia*, núms. 38-39, México, UNAM.
- LUCIO, Ricardo, 1997, "Políticas de posgrado en América Latina", en Kent Rollin (comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina, volumen 2: Los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*, México, ed. FCE.
- QUINTERO FÉLIX, Jorge Ernesto, 2000, *La globalización, los nuevos conocimientos y en cambio de la universidad. La construcción de un proyecto académico alternativo para la transformación de la UAS*, doctorado en ciencias sociales de la UAS, Culiacán.
- PODER EJECUTIVO ESTATAL, Programa Estatal de Ciencia y Tecnología 1993-1998, Culiacán, ed. Centro de Ciencias de Sinaloa.
- , Programa Estatal de Ciencia y Tecnología 1999-2004, ed. Centro de Ciencias de Ciencias de Sinaloa.
- RUBIO OCA, Julio; Silva Espinoza, María del Carmen y David Torres Mejía, *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas*, www.anuies.mx/libros 98
- SLAUGHTER, Sheila y Leslie Larry, 1997, *Academic capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- TAPIA URIBE, Medardo y Víctor Antonio Corrales Burgueño, 2000, *Reinserción laboral de egresados de programas de posgrado en ciencias sociales*, ponencia al XIV Congreso del Posgrado, realizado en la ciudad de México 7 al 9 de junio.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA, 1993, *Catálogo de estudios de posgrado*, Culiacán, Ed. UAS.

_____, 1996, *Catálogo de estudios de posgrado*, Culiacán, Ed. UAS.

_____, 2000, *Catálogo de estudios de posgrado*, Culiacán, Ed. UAS.

WILSON, Jack M., 2001, "The technological revolution. Reflections on the proper role of technology in higher education", en Philip Altbach, Patricia Gumpert y Bruce Johnstone, *In defense of american higher education*, Baltimore y Londres, The Jonh Hopkins University Press.

Benjamín Burgos*

*La federalización de la
educación superior en Sonora*

INTRODUCCIÓN

EN LAS ÚLTIMAS décadas en el estado de Sonora, al igual que en el resto del país, se han presentado importantes cambios, cualitativos y cuantitativos, en el ámbito de la educación superior. Muchos de ellos ya han sido analizados a profundidad. Sin embargo, el tema de la descentralización de ese nivel educativo y su importancia en el contexto de tales cambios no ha sido abordado. Este trabajo tiene precisamente ese objetivo de analizar la educación superior en el estado, en el contexto de los procesos de federalización-descentralización, los alcances de éste y sus limitaciones.

El trabajo inicia con una serie de apartados que a la vez que permiten la descripción del sistema de educación superior en el estado aportan elementos sobre aspectos importantes para atender la naturaleza del proceso de descentralización; tal es el caso de los aspectos de la evolución de la matrícula de licenciatura, el posgrado y la investigación según régimen jurídico-administrativo de las instituciones. También se describe un asunto estrechamente relacionado con tal proceso: el financiamiento ordinario y extraordinario de las instituciones.

Asimismo, y con el propósito de analizar los alcances del Sistema de Educación Superior en Sonora se describe el papel que ha jugado la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior del Estado de Sonora (Coepes) como organismo coordinador de este nivel de educación.

* Coordinador de Planeación de la Universidad de Sonora.

Al final se presentan dos apartados, uno en general sobre la federalización de la educación en Sonora, otro más específico que trata la descentralización en el nivel de educación superior. Se concluye con una serie de comentarios adicionales.

EDUCACIÓN SUPERIOR EN SONORA

En Sonora existen 28 instituciones de educación superior, funcionando bajo diversos tipos de régimen jurídico-administrativo. Utilizando la clasificación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en el año 2002 en el estado se tendrían registradas nueve instituciones particulares, nueve estatales, siete federales y tres autónomas.

Cuadro 1

INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN SONORA, 2002

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD)	Federal
Instituto de Ciencias de Educación Superior	Particular
Instituto Tecnológico Superior de Cananea	Estatal
Instituto Tecnológico Superior de Puerto Peñasco	Estatal
Universidad Tecnológica de Hermosillo	Estatal
Universidad Tecnológica de Hermosillo (ITH)	Estatal
Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (Cesues)	Estatal
Instituto Tecnológico Agropecuario núm. 21 (ITA 21)	Federal
Instituto Tecnológico del Mar	Federal
Universidad Lasalle del Noroeste	Particular
Universidad de Sonora (Unison)	Autónoma
Universidad del Noroeste (Uno)	Particular
Universidad de Hermosillo	Particular
Instituto Tecnológico de Nogales	Federal
Centro Universitario de Sonora	Particular
Instituto Tecnológico de Huatabampo	Federal
Instituto Tecnológico de Agua Prieta	Federal
Instituto Tecnológico de Sonora (Itson)	Autónomo
Universidad Kino	Particular
Instituto Tecnológico Superior de Cajeme	Estatal
Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP)	Particular

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	Particular
Instituto Tecnológico de Hermosillo	Federal
Universidad de Navojoa	Particular
Centro Pedagógico del Estado de Sonora (Cepes)	Estatal
Universidad de la Sierra	Estatal
Universidad Tecnológica del Sur de Sonora	Estatal
Colegio de Sonora	Autónomo

Tales instituciones cubren los niveles desde técnico superior universitario hasta doctorado. De acuerdo con el Plan Estatal de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (PEDESCYT-Sonora) en el 2002 se encontraban inscritos 62,444 estudiantes, cifra que representa el 3 por ciento de la matrícula nacional de nivel superior. De ese total el 92 por ciento estaba inscrito en instituciones públicas y el 8 por ciento restante en instituciones privadas. Por niveles la distribución de la matrícula de educación superior es la siguiente:

Cuadro 2

MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN SONORA EN EL 2002

<i>Nivel</i>	<i>Matrícula</i>
Técnico superior universitario	2,736
Licenciatura	57,478
Posgrado	2,230
<i>Total</i>	<i>62,444</i>

Fuente: PEDESCYT-Sonora.

De acuerdo con la misma fuente tal matrícula representa el 35 por ciento de la población escolar del grupo de edad de 19 a 23 años, muy superior a la cifra promedio nacional. A pesar de la diversidad de opciones educativas a nivel licenciatura, alrededor de 90, un número reducido de ellas concentra más de la mitad de los alumnos inscritos en ese nivel: administración, contaduría pública, derecho e ingeniería industrial. Asimismo, se reproduce en Sonora

el fenómeno nacional de concentración de la matrícula en el área de ciencias sociales y administración y de ingeniería y tecnología.

Según la SEP en el ciclo 2001-2002 estaban inscritos en las instituciones de educación sonorenses 58,661 estudiantes de nivel licenciatura. De ellos el 61.44 por ciento estaba inscrito en alguna institución autónoma, el 14.19 por ciento en instituciones federales, el 15.38 por ciento en estatales y el 8.98 por ciento en particulares.

Cuadro 3

MATRÍCULA ESTUDIANTIL SEGÚN REGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

Año	Total de alumnos	Federal	Estatal	Autónomo	Particular
1994-1995	39,174	5,968	2,281	27,873	3,052
1995-1996	42,837	6,491	3,122	29,870	3,354
1996-1997	45,185	6,780	3,276	31,526	3,603
1997-1998	47,587	7,084	3,715	33,330	3,458
1998-1999	50,794	7,904	4,771	33,752	4,367
1999-2000	56,489	7,912	6,026	37,910	4,641
2000-2001	54,335	7,736	7,904	33,571	5,124
2001-2002	58,661	8,324	9,023	36,044	5,270

Fuente: Estadística básica del Sistema Educativo Nacional, SEP.

Investigación

Al igual que en otros estados del país, la investigación no se ha desarrollado con la misma fuerza que la docencia. No todas las instituciones de educación superior en Sonora desarrollan esta importante función. Según lo establecido en el Plan Estatal de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (PEDESCYT-Sonora), durante los últimos cinco años menos de la mitad de ellas han desarrollado proyectos de investigación de manera individual o conjunta. De ellos el 92 por ciento son realizados por instituciones públicas y el 8 por ciento por privadas. Las áreas favorecidas en el ámbito de las investigaciones estatales son: ciencias exactas y naturales, ingeniería y

tecnología, ciencias sociales, educación y humanidad y ciencias económicas y administrativas, en ese orden de importancia.

De acuerdo con la misma fuente del total de proyectos desarrollados por las instituciones de educación superior en los últimos cinco años, el 83 por ciento fueron financiados por fuentes externas. Como resultado de ellos se tienen diversas publicaciones. Sin embargo, sólo dos patentes se han registrado como producto de dichos proyectos de investigación.

Uno de los indicadores utilizados normalmente para medir la investigación es el número de investigadores reconocidos por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). En Sonora, en diciembre de 2002, había un total de 159 investigadores ubicados en diversas instituciones:

Cuadro 4

INVESTIGADORES SNI EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO DE SONORA
(Diciembre de 2002)

<i>Institución</i>	<i>Candidatos</i>	<i>Nivel</i>			<i>Total</i>	<i>%</i>
		<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>		
Universidad de Sonora	11	59	11	0	81	50
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.	8	28	6	0	42	27
Universidad Nacional Autónoma de México	0	7	2	0	9	5
El Colegio de Sonora, A.C.	1	6	2	0	9	5
Instituto Tecnológico de Sonora	2	4	0	0	6	4
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias	0	4	0	0	4	3
Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, A.C.	2	2	0	0	4	3
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0	2	0	0	2	1
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey	1	0	0	0	1	1
Gobierno del estado de Sonora	0	1	0	0	1	1
Total	25	113	21	0	159	100

Fuente: Conacyt.

Como se puede observar destaca la importancia de la Universidad de Sonora con el 51 por ciento del total, seguido del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. con el 26 por ciento. De igual forma el número de proyectos y los montos aprobados por organismos externos con financiamiento de Conacyt, SIMAC, Fundación Produce, etcétera, son utilizados como indicativo de la calidad de la investigación. En Sonora los proyectos Conacyt aprobados por institución son los siguientes:

Cuadro 5

PROYECTOS APROBADOS EN 2002 POR
EL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
(CONACYT) PARA EL ESTADO DE SONORA

<i>Estado</i>	<i>Institución</i>	<i>Núm. de proyectos</i>
Sonora	Unison	8
	Colson	1
	Itson	1
	CIAD	7
Total		17

Fuente: Conacyt.

Posgrado

En el estado, según cifras de ANUIES, en el 2001 12 instituciones de educación superior ofrecieron 50 programas de posgrado: siete a nivel especialización, 39 de maestría y cuatro de doctorado, a una población escolar de 1,321 alumnos.

Del total de estudiantes el 77.2 por ciento fueron atendidos en instituciones de régimen público y el 22.8 por ciento de régimen privado. La distribución de la población escolar de posgrado, de acuerdo con el nivel de estudios, se distribuyó de la siguiente manera: 110 alumnos inscritos a especialidad (8.33 por ciento), 1,190 a maestría (90.8 por ciento) y 21 a doctorado (1.59 por ciento).

Cuadro 6

PROGRAMAS DE POSGRADO EN SONORA, 2001

<i>Institución</i>	<i>Número de programas de posgrado</i>				<i>Número de alumnos</i>
	<i>Especialidad</i>	<i>Maestría</i>	<i>Doctorado</i>	<i>Total</i>	
Cesues	-	1	-	1	31
CIAD	-	1	1	2	33
El Colegio de Sonora	-	1	-	1	21
ISAP, A.C.	1	-	-	1	9
ITH	1	1	-	2	81
ITN	-	2	-	2	90
Itson	1	7	1	9	171
Itmar	-	2	-	2	2
Universidad de Montemorelos	-	1	-	1	23
Unison	4	15	2	21	591
Uno	-	4	-	4	124
Universidad Lasalle	-	5	-	5	145
Total	8	40	4	50	1,321

Por otra parte la SEP en sus estadísticas básicas del Sistema Educativo Nacional reporta una cifra similar respecto a la población escolar del posgrado en Sonora para el ciclo 2000-2001: un total de 1,339 estudiantes inscritos en 12 instituciones de educación superior.

En el cuadro 7 es posible observar la evolución de la matrícula escolar por tipo de administración institucional.

Así, la población escolar de posgrado en Sonora ha crecido en el periodo de 1994-1995 a 2001-2002 un 52.83 por ciento, pero el crecimiento no ha sido uniforme en todos los rubros: los inscritos en instituciones federales han crecido en 21.44 por ciento, en las particulares han visto aumentar su matrícula en casi 340 por ciento, mientras las instituciones autónomas han visto reducir el número de sus estudiantes de posgrado alrededor del 3 por ciento.

*Cuadro 7*EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR
DE POSGRADO EN SONORA

<i>Año</i>	<i>Total alumnos</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Autónomo</i>	<i>Particular</i>
1994-1995	1,092	109	n/d	904	79
1995-1996	1,539	108	31	1,242	158
1996-1997	1,525	117	28	1,179	201
1997-1998	1,299	148	n/d	922	229
1998-1999	1,176	183	n/d	806	187
1999-2000	1,150	214	n/d	718	218
2000-2001	1,337	206	31	799	301
2001-2002	1,669	358	88	876	347

Fuente: Estadísticas básicas del Sistema Educativo Nacional, SEP.

Aun así destaca el hecho de que esté inscrito en instituciones federales el 21.44 por ciento y en el resto el 78.55 por ciento. De los más de 50 programas de posgrado que se imparten en las instituciones de educación superior en Sonora, sólo 13 son reconocidos como de excelencia al estar considerados dentro del Padrón Nacional de Posgrado (PNP) o del Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (Pifop). En el cuadro 8 se observa la distribución por institución de tales programas reconocidos:

*Cuadro 8*DISTRIBUCIÓN DE PROGRAMAS DE POSGRADO
DENTRO DE PNP Y PIFOP A NIVEL ESTATAL, 2002

<i>Institución</i>	<i>PNP</i>	<i>Pifop</i>	<i>Total</i>
CIAD	1	1	2
Colson	0	1	1
ITH	0	1	1
Itson	0	2	2
Unison	0	7	7
Total	1	12	13

Fuente: Conacyt.

Financiamiento

Naturalmente el origen del financiamiento de las instituciones de educación superior varía en función de su régimen jurídico. Las universidades públicas autónomas son sostenidas en parte con subsidio de los estados y de la Federación, además de otros apoyos extraordinarios y con ingresos propios. Según datos de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica en el año 2002 se otorgaron los siguientes subsidios ordinarios a las IES del estado.

Cuadro 9

SUBSIDIOS ORDINARIOS OTORGADOS EN 2002

<i>Universidad</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Total</i>
Instituto Tecnológico de Sonora	122,445.77	122,445.77	244,891.54
Universidad de Sonora	333,320.35	333,320.35	666,640.70
Cesues	12,438.08	76,206.39	88,644.47
Total	468,204.2	531,972.51	1'000,176.71

Fuente: SESIC, SEP.

En las dos primeras, cuyo carácter es de universidades públicas autónomas (UPA), ambos niveles participan con el 50 por ciento del financiamiento mientras el Cesues, por estar catalogada como universidad pública estatal con apoyo solidario (UPEAS) sólo recibe el 14 por ciento de su presupuesto ordinario por parte del gobierno federal. Así las tres instituciones reciben el 4 por ciento de los 25,140 millones de pesos que componían el subsidio público ordinario a las UPE y UPEAS en 2002. Aquí cabe aclarar que para el caso de la Universidad de Sonora la información de la SESIC no contempla el total del subsidio ordinario que el estado le otorga, de manera que en la realidad la proporción del subsidio ordinario que aporta la Federación es alrededor del 46 por ciento del total.

Por su parte las universidades tecnológicas, como organismos públicos descentralizados del gobierno del estado, pero con convenio con la Federación reciben subsidios de ambos niveles.

Los datos correspondientes a 2002 se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 10

<i>Universidad</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Total pesos</i>
Universidad Tecnológica de Hermosillo	19,228.9	19,228.9	38,457.7
Universidad Tecnológica de Nogales	13,313.2	13,313.2	26,686.3
Total	32,542.1	32,542.1	65,084.2

Fuente: SESIC, SEP.

En ambos casos del total del subsidio la mitad es aportado por cada uno de los niveles de gobierno, resultando casi el 5 por ciento de los 1,346 millones de pesos que componen el subsidio ordinario total a universidades tecnológicas en 2002.

En cuanto al resto de los subsistemas, de los cuales no se disponen datos, los tecnológicos pertenecientes a la Dirección General de Institutos Tecnológicos (Nogales, Hermosillo, Agua Prieta y Huatabampo) y el Instituto Tecnológico Agropecuario núm. 21 así como también el Instituto Tecnológico del Mar, prácticamente la totalidad de su financiamiento lo obtienen de la Federación y se auxilian de ingresos propios (cuotas) para complementar sus gastos de operación. Eventualmente el estado los apoya con cantidades no significativas como los siete millones de pesos que el Congreso del estado aprobó para los institutos tecnológicos en el año 2003.

Las otras instituciones de carácter estatal, que se han creado bajo convenio con la Federación, como lo son los institutos tecnológicos superiores de Cananea, Cajeme y Puerto Peñasco y las recientemente creadas Universidad de la Sierra y la Universidad Tecnológica del Sur de Sonora reciben financiamiento a partes iguales de la Federación y estado. Aunque inicialmente el gasto en inversión en dichas instituciones era 100 por ciento federal, ahora también para ese rubro se aplica el esquema del 50 y 50 por ciento.

PROGRAMAS DE APOYO
EXTRAORDINARIO

Adicional a sus presupuestos ordinarios las universidades tecnológicas, las universidades públicas estatales con apoyo solidario y las universidades públicas estatales han tenido acceso a algunos programas especiales de la SESIC que le han permitido allegarse de recursos adicionales, sobre todo las últimas. Programas como Supera, Proadu, Promep, Fomes y FIUPEA han sido diseñados con propósitos definidos. Recientemente se ha elaborado una nueva estrategia que pretende reunir todos los programas para dar una solución completa a los diversos problemas de las IES: el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual fue formulado en 2001 por 41 universidades públicas e instituciones afines. En 2002 se dio el primer proceso de actualización del PIFI, participando en esa ocasión 51 universidades públicas y 22 universidades tecnológicas.

El PIFI, que incluye Fomes y FIUPEA, se complementa además por el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep). En 2002 las IES del estado obtuvieron recursos extraordinarios por el PIFI 2.0 de alrededor de 86 millones de pesos.

*Cuadro 11*APOYOS EXTRAORDINARIOS OTORGADOS PARA EL
DESARROLLO DE SUS PIFI VERSIÓN 2.0

<i>Institución</i>	<i>Proyectos para mejorar y asegurar la calidad de los programas educativos</i>	<i>Monto otorgado (miles de pesos)</i>
Universidad de Sonora	25	56,772.72
Instituto Tecnológico de Sonora	13	13,850.00
Cesues	7	15,252.80
Total	46	85,875.52

Fuente: Subsecretaría de Investigación Científica e Investigación Tecnológica. Sitio de Internet www.sesic.sep.gob.mx

Los montos otorgados para instituciones sonorenses representan el 6.2 por ciento de los 1,385 millones de pesos otorgados a nivel nacional. Con relación a sus presupuestos operativos representan para el Cesues el 17.2 por ciento, para la Unison el 8.4 por ciento y para el Itson el 5.7 por ciento.

Por su parte, de las universidades tecnológicas sólo la de Hermosillo obtuvo apoyos extraordinarios, en el marco del PIFI 2.0, por cinco millones de pesos.

Adicional a esa cantidad se otorgaron apoyos para la mejora, adecuación y construcción de nuevos espacios físicos por 40 millones de pesos.

Cuadro 12

APOYOS EXTRAORDINARIOS POR FAM, 2002

<i>Institución</i>	<i>Número de proyectos</i>	<i>Asignación (miles de pesos)</i>
Universidad de Sonora	1	25,694.00
Instituto Tecnológico de Sonora	3	5,002.90
Cesues	2	9,500.00
Total	6	40,196.90

Fuente: SESIC, SEP.

La cantidad otorgada a instituciones del estado representa casi el 5 por ciento de los 842 millones que se destinaron a nivel nacional.

Adicional a esos programas se obtuvieron apoyos federales por Promep y Pronabes. Además la Cámara de Diputados aprobó en 2002 el Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (FAEUP) para contribuir, con un total de 1,000 millones a superar los graves problemas de pensiones y jubilaciones que enfrentan un gran número de instituciones. La convocatoria se abrió para 39 UPES y UPEAS del país. En Sonora obtuvieron recursos de dicho fondo la Universidad de Sonora con 13'700,000 pesos y el Instituto Tecnológico de Sonora con 60'970,000 pesos, cantidades que representan el 7.5 por ciento del fondo total.

MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: LA COEPES

Al amparo del marco del Sistema de Planeación Permanente de la Educación Superior, cuya actividad inició en 1979, empieza a operar la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior en el estado de Sonora (Coepes). Sin embargo, es hasta el 2 de enero de 1986 cuando se constituye formalmente con estatutos propios. En una primera etapa dicha comisión funcionó de manera limitada, sin desarrollarse de manera sistemática y organizada, al igual que la gran mayoría del resto de las comisiones estatales. Su principal logro de esa época fue promover la elaboración de los Planes de Desarrollo (Peides).

En 1997 la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC) estableció convenios con las autoridades educativas estatales para reactivar y consolidar las Coepes con el propósito de lograr una mayor coordinación de la educación superior en las entidades federativas. En este contexto la Coepes de Sonora se reinstaló el 2 de diciembre de 1997.

Las funciones de la Coepes-Sonora, establecidas en sus estatutos son:

- a)* Planear y propiciar el desarrollo de la educación superior en el estado.
- b)* Formular lineamientos para atender los problemas a los que se enfrenta el sistema de educación superior en el estado.
- c)* Estimular la operación de programas coordinados en apoyo a la consolidación y el desarrollo de la educación superior en el estado.
- d)* Propiciar la coordinación interinstitucional.
- e)* Orientar y, en su caso, validar la creación de nuevas instituciones de educación superior públicas y privadas y la de nuevos programas y modalidades educativas en las instituciones existentes.
- f)* Promover la reorientación de la oferta educativa conforme a las perspectivas de desarrollo económico estatales.

g) Asesorar al gobierno del estado para que éste decida las alternativas para la atención de la demanda insatisfecha de educación superior y escoja la que propondrá al gobierno federal como proyecto conjunto de ampliación de la oferta educativa.

Bajo este marco normativo ha funcionado la Coepes en el estado, privilegiando en ocasiones el cumplimiento mayor de algunas de esas funciones. En los últimos años, desde su reactivación, ha desarrollado una serie de actividades a nivel de asamblea de Coepes en la que participan en la actualidad los directivos de 26 instituciones de educación superior del estado.

En el periodo de 1998 a 2002 la Coepes ha tenido un total de 10 reuniones ordinarias, un promedio de dos por año, además de algunas de carácter extraordinario.

Como parte central de su funcionamiento en dicho periodo ha sido recurrente la atención de una serie de actividades. El análisis de lo referente a la oferta y demanda de educación superior en cada ciclo escolar ha sido una de ellas. Con la elaboración de reportes sobre el número de egresados del nivel medio superior y la información que cada institución aporta sobre espacios disponibles en cada uno de sus programas educativos, se ha tratado de conciliar la oferta y la demanda de educación superior. Esta actividad se ha complementado con información sobre los procesos de selección de aspirantes, en términos de calendario y modalidades y con la exposición posterior sobre los resultados de los procesos de ingreso de cada institución. En general se puede apreciar que a nivel global el Sistema de Educación Superior del estado ha cubierto la demanda de los aspirantes, aunque sí se refleja el exceso de demanda por encima de la disponibilidad de espacios en algunas instituciones.

Otro tema, el central, que ha ocupado la atención permanente de la Coepes es el Plan de Crecimiento de la Oferta de Educación Superior del Estado, que año tras año se elabora por parte de la Secretaría de Educación y Cultura y se envía a la Federación para su consideración. En este rubro las instituciones que participan en una primera instancia sometiendo a consideración la nueva oferta educativa que se pretende iniciar. Posteriormente de un análisis previo,

se somete a consideración del pleno de la Coepes y al ser avalada por ella el gobierno del estado integra el documento formal y lo envía a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica. También, y como parte de este proceso, se analiza la creación de nuevas instituciones de educación superior y se conocen las solicitudes de otorgamiento de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) realizadas por instituciones privadas.

Asimismo la Coepes ha organizado cada año, antes del inicio de cada ciclo escolar, un evento denominado "Exporienta Sonora" con el cual ha pretendido brindar información a la población estudiantil de educación media superior sobre las opciones que existen a nivel superior en las diversas instituciones del estado. Al principio éstas eran presenciales, de manera que los estudiantes se trasladaban hacia la sede elegida, sin embargo, en los últimos años se han desarrollado de manera virtual.

Otros temas han sido tratados por la Coepes, aunque no de manera recurrente, tales como los programas de seguimiento de egresados, la participación en el establecimiento del "Compromiso social por la calidad de la educación en el estado de Sonora" y el Programa Nacional de Becas (Pronabes-Sonora). De estas actividades no permanentes destaca la participación de la Coepes en la elaboración del Plan Estatal para el Desarrollo de la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (PEDESCYT-Sonora), la cual consistió en aportar información para el diagnóstico, realizar propuestas y finalmente su convalidación en el seno de la asamblea.

Para desarrollar aspectos más precisos de las funciones de las instituciones de educación superior la Coepes ha integrado un total de seis grupos técnicos especiales: docencia; investigación; difusión y extensión; planeación, administración y presupuestación, vinculación y evaluación. Sin embargo a pesar de algunos esfuerzos particulares, no se ha logrado un trabajo permanente y sistemático de estos grupos.

FEDERALIZACIÓN DE LA
EDUCACIÓN EN SONORA

Aunque para autores como Martínez Rizo los conceptos de descentralización y federalización prácticamente se utilizan como sinónimo, para efectos del análisis del sector educativo parece más pertinente diferenciar entre ambos, identificando con el primer concepto a los servicios que fueron transferidos a los estados y que antes eran operados totalmente por la Federación, mientras que con el segundo a los que fueron creados bajo convenio entre la Federación y los estados.

Está bien documentado el proceso en el que la Federación retoma el control de los procesos educativos en la década de los veinte y treinta del siglo anterior. A pesar de que la intención no era suprimir los esfuerzos estatales, en los hechos la SEP con su facultad de distribución, coordinación y unificación de la educación pública en todo el país provocó la disminución del interés de las autoridades estatales en la educación ante la falta de recursos económicos y facultades normativas. No obstante algunos estados continuaron otorgando una alta prioridad al gasto educativo, como es el caso de Sonora, lo cual condicionó los procesos de federalización que habrían de presentarse posteriormente.

Teniendo como antecedente la descentralización administrativa y la creación de delegaciones de la SEP en los estados, en la década de los setenta, en mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, que posibilitaba que todas las escuelas que funcionaban en los estados bajo el control de la Federación, pasaran a depender de los gobiernos estatales.

Sonora fue uno de los primeros estados que se incorporó a la puesta en marcha del acuerdo, solicitando el inicio de la federalización y dando paso en ese sentido al crear inmediatamente un organismo para la transferencia correspondiente y a realizar las modificaciones legales requeridas para el proceso.

Al momento del acuerdo la Federación atendía a casi el 60 por ciento de los alumnos, mientras que el estado a más del 20 por

ciento. Esta situación requería de una atención especial al momento de fusionar los dos subsistemas, problema que no tuvieron algunos otros estados cuyo sistema estatal previo era inexistente o muy pequeño.

El proceso inició en Sonora con las escuelas formadoras y actualizadores de docentes con la creación del Centro Pedagógico del Estado de Sonora (Cepes), como órgano desconcentrado de la Subsecretaría de Coordinación y Política Educativa del Gobierno del Estado, integrando con ello a las escuelas normales, estatales y federalizadas y a las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

La fusión de la educación básica requirió de un proceso complicado de homologación de las percepciones de los trabajadores, además de acuerdos entre las distintas secciones sindicales. También se requirió en la homogeneización de los procesos administrativos y de planeación. Así en 1994 se materializó la fusión con una sola estructura orgánica para la administración de todo el sistema.

Con los resultados favorables en materia de la federalización de la educación básica y normal se establecieron las bases para continuar con otros servicios educativos. En el año 2000 se avanzó con la federalización de la educación para los adultos al crearse el Instituto Sonorense para la Educación de los Adultos (ISEA) que antes era operado por la Federación a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

En 1998, para complementar el proceso de federalización y descentralización se creó el Instituto Sonorense de Infraestructura Educativa (ISIE), el cual paulatinamente fue asumiendo las funciones de construcción en todos los niveles educativos que antes tenía el CAPCE. En complemento a este proceso los recursos federales se transfirieron al estado a través del ramo 33.

Para cerrar este proceso se operó la federalización del subsistema Conalep, a partir del convenio respectivo suscrito en febrero de 1999.

A nivel de la educación media superior ha operado desde hace décadas otro esquema: el de crear organismos públicos descentralizados del gobierno del estado bajo convenio entre el estado y la Fede-

ración y financiados en partes iguales. En 1975 se creó el sistema del Colegio Bachilleres (Cobach) y en 1991 se abre el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Sonora (CECYTES). Cabe aclarar que a la fecha aún permanecen algunos sistemas de este nivel en manos de la Federación: CBTIS, CBTAS y los CET del Mar.

Por último, también en los servicios educativos de capacitación para el trabajo se operó bajo el mismo esquema de descentralización al crearse en 1994 el Instituto de Capacitación para el Trabajo de Sonora (Icatson) como organismo público descentralizado del gobierno del estado y financiado, de conformidad con el convenio suscrito con la SEP con recursos federales (60 por ciento) y estatales (40 por ciento).

DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN SONORA

En el ámbito de educación superior, compuesta por un conjunto de instituciones de naturaleza muy heterogénea no ha habido un proceso completo y claro de federalización y descentralización.

Como ya se mencionó anteriormente, el único subsistema a nivel superior que se federalizó fue el de la formación y actualización docente en el que escuelas normales y la Universidad Pedagógica Nacional pasaron a depender del gobierno del estado. Sin embargo, aún este proceso mantiene un híbrido, debido a que las unidades de la Universidad Pedagógica si bien jurídica y administrativamente dependen del estado, en lo académico existe una liga muy fuerte con la unidad central.

El subsistema que ha permanecido al margen del proceso de federalización son los institutos tecnológicos, cuatro de ellos pertenecientes a la Dirección General de Institutos Tecnológicos y otros dos dependientes de otros organismos federales. Algunos autores, como Felipe Martínez Rizo, afirman que son las propias estructuras del subsistema en acuerdo con las secciones correspondientes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) las que se oponen a dicho proceso argumentando las ventajas de la centra-

lización. De hecho existen opiniones con relación a que también existe oposición a la integración de las dos subsecretarías de la SEP que atienden a la educación superior (SESI y SEIT) y a participar en los esfuerzos modernizadores liderados y promovidos por la primera.

Por eso o por cualquier otro motivo la Federación decidió a nivel nacional detener el crecimiento de los institutos tecnológicos, y se ha impulsado la creación de instituciones con la figura jurídica de organismos públicos descentralizados dependientes de los estados, pero en relación académica con la Federación en algunos casos. En Sonora ha permanecido la misma cantidad de institutos tecnológicos federales. Sólo se constituyeron como independientes los tecnológicos de Huatabampo, en 1987, y de Agua Prieta, en 1996, los cuales operaban desde 1985 como extensiones de los tecnológicos de Hermosillo y Nogales, respectivamente. En cambio se han creado en la última década algunas instituciones de educación superior descentralizadas.

En particular se han creado los institutos tecnológicos superiores con nuevas modalidades. En noviembre de 1996 se emitió el decreto de creación del Instituto Tecnológico Superior de Cajeme (Itesca), como órgano público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, aunque inició formalmente actividades hasta el año siguiente. Surgió a partir de un convenio con la Federación con el compromiso de aportar financiamiento a partes iguales. Su máximo órgano de gobierno, la junta directiva está integrada por representantes del gobierno del estado, de la Secretaría de Educación Pública y de los sectores productivos. El director general es nombrado por dicho órgano a propuesta del gobernador del estado. Anteriormente, en 1991, había sido creado el Instituto Superior de Cananea, y más recientemente el de Puerto Peñasco. Ambos fueron creados y operados de forma similar al de Cajeme.

Por la forma que han operado estos tecnológicos, se observa una influencia decisiva del gobierno del estado en los asuntos administrativos, operativos y académicos y poca influencia de la Federación, a excepción de la validación de la nueva oferta educativa incluida en el plan correspondiente que se le presenta a la SEP anualmente.

Otra modalidad que ha sido implementada recientemente en el estado son las universidades tecnológicas. En abril de 1998 se firmó un convenio entre la SEP y el gobierno del estado para la creación de la Universidad Tecnológica de Hermosillo como un organismo público descentralizado del gobierno del estado con personalidad jurídica y patrimonio propio para la impartición de educación superior tecnológica, pero integrándose como un miembro del Sistema Nacional de Universidades Tecnológicas. En el decreto de creación correspondiente se señala que tendrá como órgano de gobierno un consejo directivo integrado por tres representantes del gobierno del estado, tres representantes de la SEP, un representante del gobierno municipal y tres representantes del sector productivo del estado. El director general (rector) es designado y removido por el gobernador del estado, a partir de una terna propuesta por el consejo directivo. Posteriormente fueron creadas la Universidad Tecnológica de Nogales (UTN) y recientemente (2002) la Universidad Tecnológica del Sur de Sonora (UTSS) con estructura y funcionamiento similar.

Por su influencia en la integración de los órganos de gobierno, el estado se ha hecho cargo de la administración de las universidades tecnológicas pero la operación académica ha estado muy influida por la Federación debido a la disposición legal de adoptar el modelo educativo del Sistema Nacional de Universidades Tecnológicas y su relación con el organismo de coordinación nombrado a nivel federal. Esto se ha visto reflejado en la selección de carreras, programas e incluso en aspectos relacionados con la infraestructura y equipamiento.

Además, y también en esa dirección, recientemente se creó una nueva institución, la Universidad de la Sierra como organismo público descentralizado de la administración pública estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. El máximo órgano de gobierno está integrado por tres representantes del gobierno del estado, dos representantes de los ayuntamientos de la región serrana, tres representantes de los sectores productivos, un ciudadano distinguido y dos representantes de la SEP. El director general (rector) es designado y removido por el gobernador del estado.

Por la designación de los órganos de gobierno y en virtud de las funciones que establece la normatividad para cada uno de ellos se observa que el estado influye decisivamente en los diversos ámbitos de esta nueva institución. El funcionamiento reciente ratifica dicha observación.

Anteriormente se había creado el Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (Cesues) como órgano del estado sin personalidad jurídica ni patrimonio propios, el cual tiene como autoridad máxima el director general, el cual es nombrado y removido libremente por el gobernador del estado. Así, con esta institución se completa el Sistema de Educación Superior Estatal que incluye además al Centro de Estudios Pedagógicos y a las siete nuevas instituciones. En todas ellas la influencia del estado es decisiva, aunque en los subsistemas de universidad tecnológica y universidad pedagógica persisten influencias importantes en lo académico respecto a la Federación.

Por otra parte, coexistiendo con los institutos tecnológicos federales y las instituciones estatales se encuentran las instituciones autónomas: la Universidad de Sonora y el Instituto Tecnológico de Sonora, las cuales continúan siendo las que concentran la mayor parte de la matrícula a nivel de educación superior y que incluso en la década de los noventa tuvieron un importante crecimiento. Completando el sistema se encuentran un conjunto de instituciones particulares, las cuales también han obtenido un crecimiento importante en matrícula, pero que aún no se sitúan en los porcentajes que se tienen a nivel nacional.

En términos estrictamente cuantitativos se observa que la proporción de la matrícula es mayor en las instituciones no federales, que ahora concentran más del 85 por ciento. Sin embargo habría que tomar en cuenta algunos elementos adicionales para afirmar si se está avanzando en la descentralización de la educación superior en Sonora.

Algunos especialistas en el tema, como Felipe Martínez Rizo, sostienen que en diciembre de 1997 una decisión de la Cámara de Diputados constituyó un parteaguas en cuanto a la federalización de la educación superior, al acordar que en lo sucesivo el subsidio

federal para las universidades públicas pasara a formar parte del conjunto de recursos que debe gestionar el Ejecutivo de cada entidad ante la Federación.

También se afirma que otros subsistemas también siguen en la misma dinámica:

Como también los recursos para las otras IES públicas estatales-normales universidades tecnológicas, institutos tecnológicos descentralizados e incluso los necesarios para el crecimiento de los tecnológicos federales deben ser solicitados por cada gobernador, la tarea de integrar las peticiones de las instituciones, analizarlas y, eventualmente, jerarquizarlas y establecer prioridades, recae antes que nadie en los ejecutivos estatales, y ya no en una instancia federal, sea ésta de la SEP o de la Secretaría de Hacienda (Martínez, 2002: 83).

Dentro de ese mismo contexto, se afirma que las diversas subsecretarías de la SEP, relacionadas con la educación superior establecieron la obligación de integrar en cada entidad el Plan de Crecimiento de la Oferta de Educación Superior, en el cual se contemplarían los nuevos programas e instituciones, la ampliación de los programas existentes y costo de su financiamiento.

Con estas dos medidas se supuso que se avanzaría en el proceso de descentralización. Sin embargo existen algunos elementos para afirmar que en el estado, e incluso en el resto del país, no han hecho avanzar a la educación superior rumbo a la descentralización.

En primer lugar no existen evidencias de que el proceso de negociación del subsidio se lleve a cabo de la manera descrita, al menos en las universidades estatales autónomas. Al contrario, ambas partes del subsidio se negocian de manera diferente, con tiempos distintos e incluso con formatos diferentes. De hecho en la parte federal es mucho más evidente la discrecionalidad con la que se otorga el subsidio ordinario, la cual se realiza con sus propias reglas e incluso con sus propios tabuladores de sueldos sin considerar las condiciones reales de las instituciones. Al parecer sólo se toma en cuenta las solicitudes presentadas por las instituciones para aspectos mínimos.

Es evidente que no sólo las propias instituciones, sino tampoco el gobierno del estado participan en este proceso. Al final, la participación de ambas partes se reduce a firmar el convenio respectivo con la Federación.

Por otra parte, y respecto al plan de crecimiento de la oferta educativa, efectivamente se ha convertido en un mecanismo permanente para plantear las necesidades que se derivan de la apertura de nuevos programas e instituciones y de la ampliación de los ya existentes. En Sonora se ha presentado dicho plan desde hace cinco años, avalado en todos los casos por la Coepes. Dicho plan se envía a la Federación para su consideración, quien decide en última instancia qué programas apoyar e incluso la cantidad de recursos para cada uno de ellos, la cual debe ser aportada a partes iguales por los estados y la Federación.

Por ejemplo, el Plan de Crecimiento de la Oferta de Educación en Sonora 2002-2007, preveía para el ciclo 2002-2003 la apertura de 30 nuevos programas y el apoyo a los ya existentes. Como resultado se obtuvo el apoyo para 12 programas por un monto total de 11'371,500 pesos por parte del gobierno federal, con el compromiso del gobierno estatal de aportar una cantidad igual.

COMENTARIOS FINALES

Como se ha observado predominan en el estado instituciones de educación superior no federales. En la definición de esta tendencia destaca el dinamismo que han mostrado las de carácter estatal y los organismos públicos descentralizados, producto de la estrategia asumida por ambos niveles de gobierno para hacer frente al incremento en la demanda de educación superior, originada en los cambios en la estructura poblacional. Sin embargo, estas instituciones se han concentrado en la docencia y en los niveles de técnico superior universitario y de licenciatura.

Aun con lo anterior, las instituciones de carácter autónomo continúan atendiendo la mayor parte de la matrícula estatal y ade-

más mantienen el liderazgo en cuanto a los posgrados y la investigación y desarrollan más ampliamente las actividades de extensión académica, artística y cultural, de difusión y de vinculación e intercambio académico.

Por otra parte, la política de atención a la creciente demanda de educación superior por parte del estado ha sido un factor que ha inhibido el crecimiento explosivo de la educación privada, fenómeno que se ha observado en otras partes del país.

Sonora tiene un conjunto de instituciones de educación superior que en el sentido estricto no se podría catalogar con un sistema debido a su heterogeneidad y a la falta de vínculos claros entre ellas. Además si bien se ha avanzado en el proceso de descentralización en ese nivel educativo, quedan asignaturas pendientes como el subsistema de institutos tecnológicos, el asunto crucial del financiamiento y de los apoyos extraordinarios que no han contribuido en ese sentido, sino por el contrario y la constitución de un auténtico sistema estatal de educación superior.

BIBLIOGRAFÍA

- ANUARIO ESTADÍSTICO, 2001, *Población escolar de posgrado*, México, ANUIES, 2002.
- , 2002, *Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- ESTADÍSTICA BÁSICA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL, SEP 1995-2001, México.
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe, 2002, *La federalización de la educación superior en México*, México, ANUIES.
- PLAN ESTATAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, Gobierno del Estado de Sonora 2002, México.

Índice

PRESENTACIÓN

<i>Patricia Moctezuma</i> <i>y Benjamín Burgos</i>	5
---	---

LA ADMINISTRACIÓN FEDERALIZADA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

UNA PERSPECTIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

<i>Patricia Moctezuma</i>	13
Antecedentes	13
El marco jurídico y administrativo de la diversificación del sistema de educación superior en México.	19
Conclusiones	25
Bibliografía	26

EL ÁMBITO FEDERAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BAJA CALIFORNIA

<i>Patricia Moctezuma</i>	29
Antecedentes	29
La especialización económica de Baja California	32
Tipología de la vinculación de la educación superior con sectores productivos	35
Evaluando la política de educación superior en Baja California.....	40
La dimensión de la equidad	44
La dimensión de la calidad y la pertinencia	48
La dimensión del equilibrio entre equidad y calidad	53

Conclusiones para la coordinación del SES.	
Una perspectiva de política pública.....	59
Bibliografía.....	66

FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

EN BAJA CALIFORNIA SUR

<i>Arturo Hernández Prado</i>	
<i>y José Luis Santos Orcillez.....</i>	67
Introducción.....	67
Antecedentes.....	69
Tendencias recientes de la economía.....	70
Población ocupada.....	71
Características educativas.....	72
Conclusiones.....	77
Bibliografía.....	79

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS FEDERALES Y ESTATALES

EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA DE CHIHUAHUA

<i>Ricardo Almeida Uranga.....</i>	81
Introducción.....	81
Antecedentes.....	83
Caso Chihuahua.....	90
Impactos en los sectores	
gubernamental y universitario.....	107
Bibliografía.....	113

LOS RETOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN SINALOA

<i>Santos López Leyva.....</i>	115
Introducción.....	115
La dimensión del sistema de educación	
superior de Sinaloa en el contexto nacional.....	116
Legislación y gobierno.....	116
Los mecanismos de planeación.....	120
Estructuras de administración y gestión.....	124
Mecanismos de apoyo a la docencia.....	126

Políticas para la investigación.....	129
El comportamiento del posgrado	137
La vinculación.....	145
La formación de organismos de apoyo a la educación superior.....	148
Conclusiones	153
Bibliografía	155

LA FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

SUPERIOR EN SONORA

<i>Benjamín Burgos</i>	159
Introducción.....	159
Educación superior en Sonora.....	160
Programas de apoyo extraordinario.....	169
Mecanismos de coordinación de la educación superior: la Coepes.....	171
Federalización de la educación en Sonora.....	174
Descentralización de la educación superior en Sonora.....	176
Comentarios finales.....	181
Bibliografía	182

Títulos de la colección
Problemas educativos de México

Director de la colección

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

- RAÚL DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ Cincuenta años
GERARDO SUÁREZ REYNOSO de ciencia universitaria:
JUDITH ZUBIETA GARCÍA una visión retrospectiva.
- BURTON R. CLARK Creando universidades innovadoras:
Estrategias organizacionales
para la transformación.
- JORGE BARTOLUCCI INCICO Desigualdad social, educación
superior y sociología en México.
- GONZALO VARELA PETITO Después del 68. Respuestas
de la política educativa
a la crisis universitaria.
- MA. HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA Educación-empleo en México:
elementos para un juicio político.
- PHILIP ALTBACH Educación superior privada.
- ÁNGEL DÍAZ BARRICA Empleadores de universitarios.
Un estudio de sus opiniones.
- MARÍA DE IBARROLA NICOLÍN Escuela y trabajo en el sector
agropecuario en México.
- BENJAMÍN BURGOS Estructura económica y demanda
ALEJANDRO MUNCARAY de educación superior en
JUAN MANUEL OCEGUEDA el noroeste de México.
- SANDRA CASTAÑEDA Evaluación y fomento del
(Coordinadora) desarrollo intelectual en la enseñanza
de ciencias, artes y técnicas.
Perspectiva internacional
en el umbral del siglo XXI.
- VÍCTOR M. DURAND PONTE Formación cívica de los estudiantes
en la UNAM.
- MARÍA ISABEL REYES PÉREZ Formación de profesores universitarios.
Un diagnóstico de necesidades
- MANUEL MARTÍNEZ Futuros de la universidad:
ROSA MARÍA SECO UNAM 2025.
KARIN WRIEDT
-
-

JUAN JOSÉ SALDAÑA (Coordinador)	Historia social de las ciencias en América Latina.
ROBERTO SALAZAR GUERRERO	Imaginación y deseo. Los actores del ámbito universitario.
IMANOL ORDORIKA (Coordinador)	La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México.
SALVADOR MALO ARTURO VELÁZQUEZ JIMÉNEZ (Coordinadores)	La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional.
VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE	La cultura política de los alumnos de la UNAM.
DANIEL C. LEVY	La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público.
VÍCTOR M. DURAND PONTE (Coordinador)	La evaluación en la UNAM. Organización institucional y planes de estudio.
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA con la colaboración de Alejandro Canales, Óscar F. Contreras y Teresa Pacheco Méndez	La investigación humanística y social en la UNAM. Organización, cambios y políticas académicas.
TERESA PACHECO MÉNDEZ	La organización de la actividad científica en la UNAM.
TERESA PACHECO MÉNDEZ ÁNGEL DÍAZ BARRIGA (Coordinadores)	La profesión. Su condición social e institucional.
BURTON CLARK	Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia.
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA	Los valores educativos y el empleo en México.
RAFAEL CORDERA CAMPOS DAVID PANTOJA MORÁN (Coordinadores)	Políticas de financiamiento a la educación superior en México.
ALICIA DE ALBA (Compiladora)	Posmodernidad y educación.
MARCO AURELIO NAVARRO LEAL	Posponer la vida. Educación superior y trabajo en Tamaulipas.

-
-
- | | |
|---|---|
| ALEJANDRO MUNGARAY
JUAN IGNACIO PALACIO
CLEMENTE RUIZ
(Coordinadores) | Potencial de la vinculación universitaria para una política microempresarial. Una perspectiva comparada. |
| TERESA ELIZABETH CUEVA LUNA | Procesos de inserción laboral de jóvenes técnicos en la frontera norte de México: el caso de Reynosa, Tamaulipas. |
| ALEJANDRO MUNGARAY LAGARDA
JUAN M. OCEGUEDA HERNÁNDEZ
MARÍA DOLORES SÁNCHEZ SOLER | Retos y perspectivas de la reciprocidad universitaria a través del servicio social en México. |
| MA. HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA | Rezago educativo y desigualdad social en el estado de Morelos. Retos de la gestión social. |
| MARGARITA MENEGUS
(Coordinadora) | Saber y poder en México del siglo XVI al XX. |
| ANTONIO PADILLA ARROYO
con la colaboración de
María del Carmen Gutiérrez | Tiempos de revuelo: juventud y vida escolar. El Instituto Científico y Literario del Estado de México. 1910-1920 |
| LOURDES ALVARADO
(Coordinadora) | Tradición y reforma en la Universidad de México. Trabajos de historia y sociología. |
| JAVIER MENDOZA ROJAS | Transición en la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador. |
| ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
HUGO CASANOVA CARDIEL
(Coordinadores) | Universidad contemporánea. Racionalidad política y vinculación social. Tomo I. |
| HUGO CASANOVA CARDIEL
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
(Coordinadores) | Universidad contemporánea. Política y gobierno. Tomo II. |
| ANTONIO BARBA ÁLVAREZ
LUIS MONTAÑO MATEOS
(Coordinadores) | Universidad, organización y sociedad: arreglos y controversias. |
| HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
(Coordinador) | Universidad: política y cambio institucional. |

Los clásicos

- ANTONIO SANTONI RUGIU Nostalgia del maestro artesano.
-
-

Políticas de federalización de la educación superior en la región noroeste de México, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de diciembre del año 2004. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



El ideal federalista en México nació con el propósito claro de fortalecer a las instituciones republicanas, promover el desarrollo de las regiones y establecer un marco de equidad entre los estados y municipios impulsando la capacidad de los poderes locales para generar ingresos propios. No hay duda de que este ideal es uno de los elementos clave de la reforma del Estado. En tal perspectiva, las instituciones de educación superior han sido concomitantes al proceso de consolidación del sistema federal en México.

Políticas de federalización



Frente a los nuevos criterios de racionalidad económica, financiamiento, pertinencia y costos de oportunidad de inversión, ¿qué rumbo debe tomar la educación superior? En un contexto de renovación del federalismo, y ante la realidad del mercado, ¿conviene aprovechar la infraestructura operativa alcanzada hasta la fecha y sólo introducir reformas que permitan adecuarse a las nuevas demandas, o acaso se requieren cambios radicales y estructurales? Este libro responde justamente a las anteriores interrogantes y lo hace a partir del análisis de cinco casos regionales. En efecto, las condiciones que guarda la educación superior en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora permiten medir los procesos de impacto en materia de descentralización.

Los autores analizan el marco jurídico y administrativo en que se apoyan la diversificación y diferenciación del sistema de educación superior en México, caracterizan su modelo actual y proponen elementos de diseño de políticas públicas que alien-ten las estrategias estatales bajo la óptica de un federalismo que se renueva día con día. Como revelan sus análisis, la disminución del peso del Estado en la economía y las cada vez mayores presiones descentralizadoras han establecido las bases para construir en definitiva sistemas estatales de administración de la educación superior. De la lectura de este libro surge la certeza de que la educación superior mexicana debe transitar hacia esquemas dinámicos y versátiles que le permitan integrarse a otros sistemas de educación en el mundo, ya sea multilateral o bilateralmente, desde ámbitos locales y regionales.



Universidad
Autónoma de
Baja California



SELECCIÓN ANUAL PARA EL LIBRO UNIVERSITARIO 2002-2003



CONOCER
PARA DECIDIR