

Distribución de las oportunidades de acceso a la educación superior en Jalisco, entre 1988 y 2010: un balance regional

MARÍA LORENA HERNÁNDEZ YÁÑEZ

39

Introducción

La atención prestada al objetivo estratégico de ampliar la cobertura, por parte de las últimas cuatro administraciones federales, permitió que la matrícula nacional de nivel superior, que fue de poco más de 1,252,000 estudiantes en el ciclo escolar 1990-1991 (INEGI, 2002:24) superara, según estimaciones del Subsecretario de Educación Superior de la SEP, la cota de los tres millones para el ciclo 2010-2011 (Tuirán y Ávila, 2011:1-2). Lo anterior significa que la tasa bruta de escolarización para el grupo de edad de 19 a 23 años pasó del 12% a casi el 30% entre 1990 y 2010 y que la tasa de crecimiento del nivel en ese periodo fue del 139%. Pero como todo indicador nacional, estas cifras ocultan los marcados contrastes que pueden existir entre las distintas entidades del país. Por ejemplo, entre Chiapas y el Distrito Federal que se han mantenido históricamente en los extremos del continuo en materia de cobertura en este nivel educativo: mientras que entre 1990 y 2010 Chiapas pasó del 7.84% al 15.9% (+ 8.06%), el Distrito Federal pasó del 21.41% al 60.2% (+38.79%) (INEGI, 1990; Rodríguez, 2011), lo cual significa que en 1990 la posibilidad de que un joven del Distrito Federal ingresara a la educación superior, comparada a la de un joven chiapaneco, era casi de tres a una y en 2010 esta posibilidad se amplió a casi cuatro a una.

Esta asimetría en las oportunidades de acceso a nivel nacional demuestra, como sugiere Martínez (2002:415, 438), que las políticas implementadas para expandir la matrícula obedecieron a la presión de la demanda, de manera que el crecimiento general del sistema no se debió a una intención deliberadamente compensatoria, sino a la expansión que experimentaron los sistemas estatales de manera natural en función del grado de desarrollo alcanzado por cada entidad federativa.

Por ello, es relevante explorar qué pasó, en concreto, con los sistemas de educación superior de las entidades federativas durante el periodo analizado. ¿En qué medida el objetivo estratégico de ampliar la cobertura, presente en los últimos cuatro programas sectoriales, inspiraron sus desarrollos? ¿Cómo articularon sus prioridades con las prioridades nacionales? ¿En qué medida la expansión contribuyó a disminuir las desigualdades entre las distintas regiones? ¿De qué manera el aumento de la escolaridad puede contribuir a reducir la desigualdad social y, particularmente, la pobreza? ¿Cómo la educación superior puede contribuir a mejorar el desarrollo regional?

Con el propósito de responder a este tipo de interrogantes, primero sistematizamos las políticas estatales implementadas para ampliar la cobertura de la educación superior en Jalisco a fin de explorar, después, si éstas contribuyeron o no a disminuir las desigualdades en el acceso a la educación superior en las distintas regiones que conforman la entidad. Por último, proponemos un modelo alternativo de educación superior orientado a incidir favorablemente en el desarrollo social y productivo de las regiones más rezagadas, tomando como caso de estudio la Región Sierra Occidental.

Políticas para ampliar el acceso a la educación superior en Jalisco 1988-2010

Prácticamente, las últimas cuatro administraciones estatales han coincidido con las últimas cuatro administraciones federales. La que inició Guillermo Cosío Vidaurri (1989-1992) y concluyó Carlos Rivera Aceves (1992-1995) correspondió al sexenio salinista; la de Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001) correspondió al sexenio zedillista; la de Francisco Ramírez Acuña (2001-2007), que concluyó Gerardo Octavio Solís Gómez en calidad de gobernador interino, correspondió al sexenio foxista y la de Emilio González Márquez (2007-2012) coincide con el sexenio de Felipe Calderón.

En las administraciones estatales, las políticas de educación superior suelen estar incorporadas a los planes de desarrollo de la entidad y ser diseñados por cada gobernador. Las autoridades estatales en turno no elaboran como tal un plan,

programa o paquete de políticas aplicable al sector educativo, pese a que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, expedida a finales del sexenio 1983-1989, la Ley de los Servicios Educativos, Culturales y Deportivos del Estado de Jalisco, expedida en 1991 y la Ley de Educación del Estado de Jalisco, expedida en 1997 y aún vigente, establecieron la responsabilidad de formular un programa educativo estatal por parte del Ejecutivo.¹ Así entonces, ante el incumplimiento de esta obligación, los programas educativos sólo quedaron plasmados en los planes de desarrollo con grados de concreción variables.

Plan Estatal de Desarrollo 1989-1995

El único objetivo para la educación superior contemplado en el Plan Estatal de Desarrollo 1989-1995, fue “elevar la calidad académica de la universidad, flexibilizando las estructuras académicas y administrativas y haciendo compatibles democracia educativa y excelencia académica”. Para alcanzarlo, se definieron dos políticas: reorientar la oferta desestimulando las carreras tradicionales saturadas mediante nuevas opciones ligadas al desarrollo regional y descentralizar los servicios de la Universidad de Guadalajara (UdeG) hacia las regiones consideradas estratégicas para el desarrollo estatal. Se propusieron, a su vez, una treintena de líneas de acción entre las que figuraba, en materia de cobertura, la creación y/o reforzamiento de las llamadas “extensiones” de algunas escuelas de la universidad pública estatal en las distintas regiones de la entidad, a fin de ofertar programas acordes a sus vocaciones (Gobierno del Estado, 1989:114-115; 213-215).²

La idea de descentralizar la educación superior partió de percibir a Jalisco como una entidad organizada en torno a la ciudad capital. Es decir, en el continuo geográfico de la entidad predominaba una relación centro-periferia en la que Guadalajara aparecía como “el lugar central” por excelencia, asiento de las fuerzas económicas, sociales y políticas que de algún modo determinaron la forma y el carácter de las regiones periféricas.

¹ El Artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que a la Secretaría de Educación estatal le corresponde formular, revisar y ejecutar el Programa para el Desarrollo de la Educación en el Estado. En el mismo sentido, el Artículo 16 de la Ley de los Servicios Educativos, Culturales y Deportivos del Estado de Jalisco que estuvo vigente de 1991 a 1997 estableció, entre las facultades del Gobierno del Estado, la de diseñar conforme a los planes nacionales educativos de carácter obligatorio, las políticas y orientaciones que guiaran el desarrollo y las actividades dentro de los procesos educativos, culturales y deportivos, previendo los recursos requeridos para su logro. En tanto que la Ley de Educación del Estado de Jalisco establece explícitamente en su Artículo 13 que una atribución del Ejecutivo Estatal, concurrente con la autoridad educativa federal, es la de integrar, coordinar y supervisar la ejecución del Programa Estatal de Desarrollo Educativo de Jalisco y sus correspondientes Programas Operativos Anuales.

² El resto de las líneas de acción estaban relacionadas con la orientación vocacional, la revisión curricular y de modelos pedagógicos, la investigación científica y el desarrollo tecnológico y la difusión.

Esta meta coincidió también con los anhelos descentralizadores del gobierno de De la Madrid en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática que, a nivel estatal, se tradujo en el Plan Jalisco 1984-1988 y cuya estrategia fue impulsar el desarrollo integral del estado estableciendo diez regiones definidas, no sólo en torno a un municipio o polo de desarrollo que ejerciera un papel integrador en su región (Woo, 2002:28), sino en función de las interrelaciones que existían y convenía fortalecer entre la gran capital y las otras nueve localidades seleccionadas, mismas que hasta entonces eran consideradas “regiones periféricas”: Colotlán, Lagos de Moreno, Tepatitlán, La Barca, Tamazula, Ciudad Guzmán, Autlán, Vallarta y Ameca (Gobierno de Jalisco, 1984:63-65).

A principios de los noventa y bajo este contexto, la UdeG creó la llamada Red Universitaria en Jalisco con el propósito de descentralizar sus servicios hacia las distintas regiones de la entidad y contrarrestar la excesiva concentración de la oferta de educación superior en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG). Este proceso concluyó formalmente con la aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara por parte del H. Congreso del Estado de Jalisco en enero de 1994. A la postre, la creación de los nuevos Centros Universitarios Regionales coincidieron con la regionalización del Plan Jalisco 1984-1988: CU del Norte en Colotlán, CU de Los Lagos en Lagos de Moreno, CU de los Altos en Tepatitlán, CU de la Ciénaga en Ocotlán (no en La Barca), CU del Sur en Ciudad Guzmán (aunque no en Tamazula), CU de la Costa Sur en Autlán, CU de la Costa en Puerto Vallarta y CU de los Valles en Ameca. Como veremos, la descentralización de la UdeG tuvo, en los años por venir, importantes repercusiones en la ampliación de la cobertura y en la redistribución territorial de las oportunidades de acceso a la educación superior en Jalisco.

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001

El programa educativo contenido en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001 presentó un breve diagnóstico referente a la educación superior, realizado por la Coordinación General del Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE), en el que señaló, quizá a manera de *mea culpa*, que la intervención del Gobierno del Estado en el desarrollo del sector estaba fuertemente limitada porque el Gobierno Federal era el que marcaba las directrices de desarrollo de este nivel educativo en el país, tanto para las universidades públicas estatales como para el sistema tecnológico y que, incluso, era el gobierno federal quien regulaba el crecimiento de las instituciones particulares de educación superior (Gobierno de Jalisco, 1995: 189). Del diagnóstico también se desprendieron problemas de coordinación y rezago, de ahí que el gobierno se propusiera impulsar acciones tendientes a propiciar mayor coordinación y colaboración entre las instituciones de educación superior (IES) y entre éstas y los demás niveles educativos.

Aunque las siete estrategias planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo para el nivel de educación superior correspondían con los objetivos federales del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, sólo las dos primeras aludían al tema de nuestro interés: la de crear un Consejo Estatal para la Educación Superior y la de ampliar la cobertura para disminuir los rezagos en la absorción de la demanda.³

Con el fin de armonizar el marco jurídico de la educación jalisciense con las disposiciones federales existentes,⁴ el Congreso del Estado aprobó, como señalamos con anterioridad, la nueva Ley de Educación del Estado de Jalisco en 1997. Esto significó que la autoridad estatal primero plasmó en su Plan las estrategias y líneas de acción a seguir en materia educativa y después definió el marco jurídico que las sustentaría.

Un claro ejemplo fue el Consejo Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), cuya creación se consideró estratégica dentro del Plan y cobró visos de realidad una vez aprobada la Ley de Educación en 1997; en el Artículo 72 se establece que las IES deberán formar parte de él. Finalmente, se materializó con la expedición del Reglamento Interno del Consejo Estatal para la Planeación de la Educación Superior en el Estado de Jalisco (COEPES) en enero del 2000, en donde se definió su integración y funciones. Cabe señalar que en el inciso X de la Exposición de Motivos del Reglamento Interno, se reiteró el diagnóstico elaborado por el COPLADE, refiriéndose a que, a pesar de ser Jalisco una de las entidades con mayor desarrollo en el país, contaba con uno de los sistemas de educación más desarticulados. De esta suerte, el diálogo que el Gobierno del Estado reportó haber propiciado entre quince de las principales IES de la entidad en las instalaciones de Casa Jalisco (Gobierno de Jalisco, 1995:189) cinco años antes, no pareció haber rendido frutos hacia finales del sexenio.

Un aspecto que, visto en retrospectiva, resulta paradójico es que cuando fue expedida la Ley General de Educación en 1993, recibió severas críticas debido a que el Artículo 9 establece que, además de impartir educación básica obligatoria (preescolar, primaria y secundaria), el Estado promoverá y atenderá (más no impartirá) educación media superior y superior (...)", lo que en aquel momento y a juicio de muchos supuso el primer paso hacia la inducción del sostén privado de las universidades e instituciones de educación no básica. Sin embargo, el propio Artículo 9 especifica que el Estado promoverá y atenderá "(...) directamente, mediante sus

³ Las cinco estrategias restantes eran las siguientes: incrementar la eficiencia terminal para abatir la deserción y mejorar los índices de titulación; mejorar la calidad de las carreras; propiciar la superación del personal académico; apoyar el desarrollo de la investigación y el posgrado con normas de excelencia y en íntima relación con las necesidades de la entidad; y fomentar una mayor vinculación con la sociedad y contribuir al desarrollo comunitario y regional del estado.

⁴ El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) suscrito en mayo de 1992, la reforma al Artículo 3o. Constitucional en diciembre de 1992 y la Ley General de Educación de 1993.

organismos descentralizados (...), todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior (...)"'. En congruencia con esta disposición federal, el Artículo 6 de la Ley de Educación del Estado de Jalisco de 1997 también faculta al Estado para promover y atender todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación superior.

Y en sintonía con lo que ocurría a nivel nacional, el gobierno estatal, amparado por la figura jurídica del organismo público descentralizado, decretó el inicio de labores de la Universidad Tecnológica de Jalisco (UTJ) en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) el 7 de septiembre de 1998. A su vez, el Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta comenzó sus actividades el 6 de septiembre de 1999, en las instalaciones facilitadas por el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Jalisco (CECyTEJ-Plantel N° 7), pese a no existir los decretos de creación correspondientes. Apenas un mes después, nació el Instituto Tecnológico Superior de Zapopan, también en la ZMG, con el fin de impulsar el desarrollo de la región centro del Estado de Jalisco.

Aunque la idea de crear nuevas IES resultaba congruente con el programa educativo federal y con una de las estrategias definidas en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001 en materia de educación superior, referente a la ampliación de la cobertura y la disminución del rezago en la absorción de la demanda, el hecho de que dos de las tres IES creadas por la administración estatal se establecieran en la ZMG resultó incongruente con otra de las líneas de acción trazadas en el mismo Plan en relación con esa misma estrategia y que era la de promover una regionalización ordenada de la educación superior (Gobierno de Jalisco, 1995:193-1994).

Pero resulta aún más incongruente si consideramos que en 1996, a instancias del propio Gobierno Estatal, se inició un proceso para definir una nueva regionalización de Jalisco (alternativa a la definida en el Plan Jalisco 1984-1988), con el fin de impulsar acciones y proyectos tendientes a generar un proceso de desarrollo sostenido en las regiones. Como resultado de ese proceso se lanzó el Programa de Regionalización en abril de 1997 y se oficializó mediante un acuerdo del gobernador publicado el 15 de octubre de 1998 (Woo, 2002:30-32). Dicho acuerdo fue consecuente, al menos en letra, con el objetivo de generar mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno contemplado en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000⁵,

Entre los objetivos de la nueva regionalización estatal figuraron quitarle peso a Guadalajara, afianzar el arraigo de los jaliscienses que habitaban en cada una de las doce mil localidades del Estado, revertir los desequilibrios poblacionales existentes y asegurar que la disponibilidad de los servicios públicos, incluidos los de educación superior, fuera más equitativa, acorde a la realidad concreta y a las prioridades de cada

5 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de agosto de 1997.

comunidad (Gobierno del Estado, 1997:2). De acuerdo con la nueva regionalización, Jalisco quedó integrado por doce regiones administrativas en las que se integraron los 124 municipios de la entidad⁶ y, según se aprecia en el cuadro 1 en la siguiente página, las oportunidades para acceder a la educación superior ya se concentraban en las Regiones Costa Norte y Centro.

Pero pese a ello y a las intenciones proclamadas en el Programa de Regionalización, las primeras acciones del Gobierno Estatal para ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior favorecieron de nueva cuenta a las regiones Costa Norte (con la creación del ITSPV) y Centro (con la creación de la UTJ y el ITS de Zapopan). De manera que, en lugar de utilizar las políticas como instrumento promotor de la redistribución de oportunidades de acceso a la educación superior en aquellas regiones que no contaban aún con este servicio, como eran las regiones Sureste y Sierra Occidental, el Gobierno Estatal continuó alentando la concentración de la oferta y demanda en los dos grandes polos de desarrollo de la entidad mediante la creación del subsistema de los ITS (un nuevo tipo institucional), que vino a segmentar el sistema público de educación tecnológica.

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007

El Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007 se basó en un diseño de políticas intersectorial, estructurado en torno a cinco grandes bloques asumidos como compromisos de gobierno (Gobierno de Jalisco, 2001:65-66)⁷ y fue en el bloque denominado Oportunidades para Todos donde figuraron dos objetivos referentes a la educación superior. Uno, promover mayor convergencia entre la política social y las políticas para el desarrollo económico; otro, impulsar la formación de los recursos humanos para aprovechar las alternativas de desarrollo en el Estado. Pero este último aludía a la educación superior más en términos de pertinencia que de cobertura.⁸

⁶ En 2007 se creó el municipio 125 denominado San Ignacio Cerro Gordo, anteriormente perteneciente al municipio de Arandas, ubicado en la Región 03, Altos Sur, compartiendo historia, clima y costumbres con Arandas, elementos que para cierta escuela de la ciencia regional, definiría a "la región histórica". La solicitud para crear esta nueva circunscripción ilustra con claridad que la división territorial intraestatal en regiones y/o en municipios es, ante todo, una construcción analítica (Van Young, 1991:2) que puede obedecer a consideraciones políticas o de información como sucedió con el Programa de Regionalización. O bien, a razones naturales, históricas, económicas, lingüísticas, culturales, étnicas, censales, militares, religiosas, fiscales, educacionales (Van Young, 1991:6) y, aún, a experiencias subjetivas como el arraigo, la identidad y el acervo comunitario que son reflejo de la microhistoria de microsociedades (Hiernaux, 1995:31).

⁷ Los otros cuatro bloques fueron: desarrollo humano, desarrollo regional, combate frontal contra la delincuencia y gobierno cercano y transparente.

⁸ Entre las estrategias orientadas a lograr el aprovechamiento de las alternativas de desarrollo estaba la de promover el desarrollo de recursos humanos con mayor grado de especialización, para lo cual, el Plan proponía, por un lado, instrumentar un programa de becas para profesionales técnicos y apoyar esquemas de vinculación escuela-empresa, lo que sin duda involucraba al recién creado subsistema de ITS y, por otro lado, fortalecer el posgrado a fin de desarrollar una masa crítica de investigadores en la entidad (Gobierno de Jalisco, 2001:146-147).

Cuadro1. Oferta regional de licenciatura por número y tipo de control de las IES, 1997.

Nº	REGION NOMBRE Y SEDE	PÚBLICO				PRIVADO		TOTAL
		Universitaria		Normal (c)	Tecnológica (d)	Universitaria	Normal	
		Autónoma (a)	Descentralizada o descentralizada (b)					
	ESTATAL	1	6	13	4	39	10	73
01	NORTE (Colotlán)			1				1
02	ALTOS NORTE (Lagos de Moreno)	1		1		1		3
03	ALTOS SUR (Tepatitlán de Morelos)	1		1		1		3
04	CIENEGA (Ocotlán)	1			1	2	1	5
05	SURESTE (Tamazula de Gordiano)							0
06	SUR (Ciudad Guzmán)	1	1	1	1			4
07	SIERRA DE AMULA (El Grullo)			1				1
08	COSTA SUR (Autlán de Navarro)	1	1			1		3
09	COSTA NORTE (Puerto Vallarta)	1				3	2	6
10	SIERRA OCCIDENTAL (Mascota)							0
11	VALLES (Ameca)			1				1
12	CENTRO (Guadalajara)	1	4	7	2	31	7	52

Fuente: Base de datos del proyecto Prospectiva de la oferta y demanda de los servicios de educación superior para el periodo 2007-2025 de acuerdo con el desarrollo y crecimiento poblacional, social y económico del Estado de Jalisco, que contó con recursos del Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica CONACYT-Gobierno del Estado de Jalisco, Convocatoria 2006-1.

a) Incluye los Centros Universitarios Regionales de la Universidad de Guadalajara. **b)** Incluye a la Universidad Pedagógica Nacional y a otros organismos públicos (IMSS, CODE y SEDENA) que imparten programas de licenciatura y cuentan con sedes en distintas regiones del estado. **c)** Incluye las escuelas estatales y descentralizadas. **d)** Incluye a los Institutos Tecnológicos Federales y a un Centro de Enseñanza Técnica Industrial.

Entre las estrategias orientadas a promover mayor convergencia entre las políticas, estaba aumentar los niveles y la calidad de la formación educativa contemplando dos líneas de acción relacionadas con la cobertura de nivel licenciatura. La primera era

crear escuelas públicas de educación superior tecnológica en las regiones del Estado donde no hubiera; y la segunda, consolidar al COEPES como máximo órgano para planear el crecimiento de este sector en la entidad (Gobierno de Jalisco, 2001:140).

La puesta en operación de la primera línea de acción se tradujo en la creación de tres Institutos Tecnológicos Superiores (ITS) en 2001. Uno, ubicado en Lagos de Moreno (Región 2), otro en Arandas (Región 3) y un tercero en Chapala (Región 4, en donde operaba el Instituto Tecnológico de Ocotlán de carácter federal, desde 1990), a los que en 2004 se sumaron los ITS de El Grullo (Región 7), Tequila (Región 11) y Zapotlanejo (Región 12).

Aunado a lo anterior, la Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana de Guadalajara (UTZMG) abrió sus puertas en 2002, pero normalizó sus actividades hasta septiembre de 2006 cuando ocupó las instalaciones definitivas en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, que en 2005 había sido declarado parte de la zona conurbada de Guadalajara por el Congreso del Estado.

La creación del Instituto Tecnológico Superior de Zapotlanejo y de la Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana de Guadalajara, correspondiente a la Región 12 o Centro, contradujo nuevamente la política de crear nuevas escuelas públicas de educación superior tecnológica en las regiones del estado donde aún no existían. En esta región no sólo había operado el Instituto Tecnológico de Tlajomulco (ITTJ) desde 1982, institución de carácter federal que hasta 2005 fue conocida como el Instituto Tecnológico Agropecuario de Jalisco o ITA No. 26, sino además se había creado, como ya vimos, la UTJ en 1998 y el ITS de Zapopan en 1999. Asimismo, en 2004 la administración estatal creó la Universidad Politécnica de la Zona Metropolitana de Guadalajara (UPZMG), de igual forma ubicada en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, con el propósito de recibir eventualmente a los Técnicos Superiores egresados de la UTZMG que optaran por obtener un título universitario para tener mayor reconocimiento en el mercado laboral. En suma, de ocho IES creadas entre 2001 y 2007 en Jalisco bajo la figura de organismos públicos descentralizados, tres quedaron en la Región Centro y dos en el mismo municipio (Tlajomulco de Zúñiga) de la ZMG.

Resulta oportuno recordar que en el 2000 se formalizó la existencia del Consejo Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) como máximo órgano para la planeación de este nivel educativo, pero pese a ello el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007 se limitó a reiterar el diagnóstico elaborado por la administración anterior, señalando que no obstante la importante oferta educativa que había en el Estado, la organización de la educación universitaria estaba lejos de ser percibida como un sistema; por el contrario, se caracterizaba por estar fragmentada, desarticulada y descoordinada (Gobierno de Jalisco, 2001:139).

Con el propósito de adecuar la estructura orgánica y el funcionamiento interno de la Secretaría de Educación de la entidad (SEJ) así como de cumplimentar otra de las líneas de acción (la de “promover la transferencia al gobierno estatal de los servicios de educación superior que ofrecía el gobierno federal” considerada en la estrategia orientada a “elevar los niveles y la calidad de la formación educativa”), en mayo de 2005 el Ejecutivo Estatal expidió el nuevo Reglamento de la dependencia a fin de dar cabida, entre otras, a la Coordinación de Educación Media Superior, Superior y Tecnológica (CEMSSyT). De acuerdo con el Artículo 25 de este ordenamiento, esta área estaría facultada para definir, en coordinación con el COEPES, estrategias para fortalecer al sistema estatal de educación superior y tecnológica, pero fundamentalmente para normar la creación y vigilar el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados (UT, ITS y UP).

Plan Estatal de Desarrollo (PED) Jalisco 2030 (2008-2013)

Aunque este plan se ostentó como el primero en la entidad con visión, propósitos y estrategias a largo plazo aludiendo al año 2030 (Gobierno de Jalisco, 2007:10), lo cierto es que posteriormente se definieron metas para el periodo 2008–2013 a través del Plan General del Ejecutivo (PGE).

En la segunda de las cuatro directrices que articularon al PED, referente al desarrollo social⁹ se definieron los ocho ejes estratégicos en los que se focalizaría la acción educativa del Estado, pero sólo uno de ellos hacía referencia a la educación superior en términos de consolidarla (Gobierno de Jalisco, 2007:147). Asimismo, en los programas y subprogramas para el desarrollo social mediante los cuales se haría operativo el PED, se planteaba escuetamente la mejora de la educación superior (Gobierno de Jalisco, 2007:147, 304).

El PGE se estructuró en las mismas cuatro directrices consideradas en el PDE. La diferencia del PGE radica en que uno de los cinco objetivos planteados en materia de desarrollo social fue elevar el nivel educativo a través de acciones como aumentar el acceso a la educación en las zonas rurales del Estado y la ampliación de la oferta educativa, particularmente en los niveles medio superior y superior (Gobierno del Estado, 2008:4–6).

Fue así que esta administración continuó creando ITS en distintas regiones de la entidad. Durante 2007 se agregaron a este subsistema dos instituciones más, una ubicada en La Huerta (Región 8) y otra en Tamazula de Gordiano (Región 5), que hasta entonces había carecido de educación superior. A su vez, en 2009 fueron creados los ITS de Tala y Cocula en la misma región (Región 11), otro más en

⁹ Directrices del PDE: empleo y crecimiento, desarrollo social, respeto y justicia y buen gobierno.

Mascota (Región 10), siendo ésta la única Región de la entidad que hasta entonces había registrado 0% de cobertura en este nivel educativo (PGE, 2008:50). Cabe señalar que, de acuerdo con la información consultada en el portal de la CEMSSyT-SEJ, estas cinco instituciones ofrecieron en conjunto sólo 360 lugares para el ciclo escolar 2008-2009.¹⁰

Sin duda, la ampliación progresiva de las oportunidades educativas en el nivel superior han contribuido a elevar el nivel educativo de los jalisciense durante los últimos veinte años. Pero para calibrar con mayor precisión la manera en que estas oportunidades se distribuyeron deliberada y diferenciadamente entre las regiones, analizaremos dos indicadores escolares considerados en el PGE (2008:48): el grado promedio de escolaridad y la cobertura en educación superior.

Desigualdad regional en el acceso a la educación superior

El promedio de escolaridad en Jalisco pasó de 6.69 en 1990 a 8.8 en 2010. El valor de este indicador se mantuvo ligeramente por encima del promedio nacional, que en esos años fue de 6.65 y 8.6, respectivamente, lo que sugiere una tendencia inercial. Sin embargo, el lugar ocupado por Jalisco entre las 32 entidades federativas en función de ese indicador empeoró durante los últimos veinte años, 14 y 15 para 1990 y 2010, quedando muy por debajo del Distrito Federal (8.95 y 10.5) y de Nuevo León (8.12 y 9.8) que en esos años se mantuvieron en primero y segundo lugar respectivamente. La única explicación del decrecimiento en el promedio de escolaridad de la población jalisciense en relación a otras entidades es la insuficiente cobertura educativa en Jalisco, es decir, que el sistema educativo, o parte de él, continúa siendo incapaz de atender a la población en edad de estudiar, lo que se confirma, como veremos, en el caso de la educación superior.

Como señalamos, tanto en el PDE como en el PGE de la administración estatal 2008-2013 se planteó incrementar el promedio de escolaridad del 8.2 registrado en 2007 a 9.5 para el 2010 (Gobierno de Jalisco, 2007: 326, 331; 2008: 128), cuestión que no se logró ya que, según los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010, el grado promedio de escolaridad en la entidad sólo llegó al 8.8, lo que significa que apenas se estaría acercando al tercer año de secundaria..¹¹

Si bien este indicador es relevante en sí mismo porque permite estimar el progreso cuantitativo del quehacer educativo en la entidad a lo largo del tiempo y compararlo con el resto de las entidades del país, esta medida de tendencia central está agregada

¹⁰ http://portalsej.jalisco.gob.mx/sites/portalsej.jalisco.gob.mx.educacion-media-superior-tecnologica/files/pdf/alternativas_educacion_0809.pdf Fecha de consulta: 18 / 06 / 12.

¹¹ <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>

al nivel estatal, de modo que puede aplicársele la analogía que hizo Aaron Levenstein entre estadísticas y bikinis: <<Lo que muestran es sugerente, pero lo que esconden es vital>>. En este caso, lo que esconde el grado promedio de escolaridad estatal es la manera en que se distribuyen las oportunidades educativas entre las distintas regiones y municipios de Jalisco.

Un indicador alternativo de la distribución de las oportunidades educativas en Jalisco es el grado promedio de escolaridad regional, que se obtiene promediando la escolaridad de la población de 15 años y más en los municipios que integran cada región. Mientras menor sea la población sin estudios en los municipios, la proporción de quienes han cursado y concluido algún grado escolar (primaria, secundaria, educación media superior o educación superior) aumentará progresivamente. En consecuencia, la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación, particularmente a la educación superior, se expresaría en un incremento constante de la escolaridad promedio de las regiones.

Según el Cuadro 2 en la siguiente página, en 2010 cinco regiones de Jalisco aún se encontraban por debajo de la escolaridad promedio estatal, la Norte, Altos Norte, Altos Sur, Sureste y Sierra Occidental; en tanto que las regiones Centro, Valles y Costa Norte mantuvieron los tres primeros lugares respectivamente en promedio de escolaridad entre 1990 y 2010. Sin embargo, la diferencia de 2.41 puntos ganada por la Región Valles fue superior a la de la Región Costa Norte que ganó 2.02, lo cual sugiere que las oportunidades educativas se ampliaron más en aquella región gracias a la creación de los tres Institutos Tecnológicos Superiores en los municipios de Tequila, Tala y Cocula entre 2004 y 2009 y a su cercanía con la ZMG, a tan solo 90 kilómetros de distancia, lo que facilita el desplazamiento diario de los estudiantes inscritos en instituciones ubicadas en la gran mancha urbana de la ciudad capital.

Ahora bien, el Acuerdo emitido en 1998 por el Ejecutivo estatal para establecer la nueva regionalización consideró la existencia de una “Subregión 13” llamada “Centro Conurbada” que comprendía los cuatro municipios de la ZMG (Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan), sumándosele en 2005 el municipio de Tlajomulco de Zúñiga. Esta subregión registró un aumento de 2.70, obteniendo con ello el mayor incremento en el promedio de escolaridad entre 1990 y 2010, reflejo de una mayor cobertura en todos los niveles educativos, mayor concentración espacial de instituciones de educación superior y del número y niveles de programas ofrecidos (técnico superior, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado) en estos municipios. A este respecto, destaca el Municipio de Zapopan, que durante los últimos veinte años registró el grado promedio de escolaridad más alto en toda la entidad, pasando de 8.2 en 1990 a 10.38 en 2010, muy cercano al 10.5 registrado por el Distrito Federal en ese año.

Como también se aprecia en el Cuadro 2, entre 1990 y 2010 el grado promedio de escolaridad aumentó en todas las regiones en un rango que va de 1.82 (Región 5) a 2.41 años (Región 11). Sin embargo, nuevamente destaca la Subregión 13, que elevó su grado promedio de escolaridad en 2.7 años. En el transcurso de dos décadas sólo cuatro regiones (Norte, Ciénega, Sureste y Costa Norte) lograron mejorar levemente

Cuadro 2. Evolución de la escolaridad promedio de las regiones de Jalisco 1990-2010.

REGION		ESCOLARIDAD PROMEDIO (EP)		DIF. NETA	DIFERENCIA EN LA EP REGION/ESTADO		DIF. NETA
Nº	NOMBRE Y SEDE	1990	2010		1990	2010	
ESTATAL		6.69	8.8	2.11			
01	NORTE (Colotlán)	4.35	6.18		2.34	2.62	
02	ALTOS NORTE (Lagos de Moreno)	4.40	6.59	2.19	2.29	2.21	- 0.08
03	ALTOS SUR (Tepatitlán de Morelos)	4.31	6.43		2.38	2.37	0.01
04	CIENEGA (Ocotlán)	4.95	7.0	2.05	1.74	1.80	+ 0.06
05	SURESTE (Tamazula de Gordiano)	4.37	6.19		2.32	2.61	+ 0.29
06	SUR (Zapotlán El Grande)	4.93	7.18	2.25	1.76	1.62	- 0.14
07	SIERRA DE AMULA (El Grullo)	4.64	7.03		2.05	1.77	- 0.28
08	COSTA SUR (Autlán de Navarro)	4.88	7.10	2.22	1.81	1.70	- 0.11
09	COSTA NORTE (Puerto Vallarta)	5.53	7.55		1.16	1.25	+ 0.09
10	SIERRA OCCIDENTAL (Mascota)	4.41	6.68	2.27	2.28	2.12	- 0.16
11	VALLES (Ameca)	5.31	7.72		1.38	1.08	- 0.30
12	CENTRO (Guadalajara)	5.57	7.96	2.39	1.12	0.84	- 0.28
13	Subregión 13 (Centro Conurbada)	6.66	9.36		0.03	+ 0.76	+ 0.73
14	Resto Región 12	4.97	7.18	2.21	1.72	1.62	- 0.10

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo general de población y vivienda 1990 y el Censo general de población y vivienda 2010, INEGI.

Cuadro 3. Instituciones, programas y niveles de educación superior existentes en las regiones de Jalisco, 2010.

REGION		ALCANCE GEOGRAFICO		INSTITUCIONES POR RÉGIMEN		OFERTA EDUCATIVA	
Nº	NOMBRE Y SEDE	Localidades	Municipios	Públicas	Particulares	Programas	Niveles
01	NORTE (Colotlán)	1	1	3	0	14	T, L, M
02	ALTOS NORTE (Lagos de Moreno)	2	2	4	2	42	T, L, M, D
03	ALTOS SUR (Tepatitlán de Morelos)	4	4	4	6	56	T, L, E, M, D
04	CIENEGA (Ocotlán)	8	8	4	6	49	T, L, E, M
05	SURESTE (Tamazula de Gordiano)	2	2	2	0	3	L, M
06	SUR (Zapotlán El Grande)	1	1	5	1	33	T, L, M
07	SIERRA DE AMULA (El Grullo)	2	2	3	0	5	L, M
08	COSTA SUR (Autlán de Navarro)	3	3	4	1	29	T,L, M, D
09	COSTA NORTE (Puerto Vallarta)	1	1	3	8	58	T,L,M, D
10	SIERRA OCCIDENTAL (Mascota)	2	2	2	0	3	L,M
11	VALLES (Ameca)	9	8	5	4	35	L,E,M
12	CENTRO (Guadalajara)	13	9	26	114	1307	T,L,E,M,D

Fuente: Base de datos del proyecto Prospectiva de la oferta y demanda de los servicios de educación superior para el periodo 2007-2025, de acuerdo con el desarrollo y crecimiento poblacional, social y económico del Estado de Jalisco, que contó con recursos del Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica CONACYT-Gobierno del Estado de Jalisco, Convocatoria 2006-1.

su posición respecto al promedio de escolaridad estatal en un rango que va de 0.06 a 0.29 años. Por su parte, la Subregión 13 fue la única que logró posicionarse por encima del promedio estatal con una diferencia significativa de 0.73 años. Así pues, esta subregión jugó un papel determinante en la ganancia de 2.11 años registrada en el grado promedio de escolaridad de la entidad en el periodo analizado.

De lo anterior se desprende que durante este periodo emergieron cuatro configuraciones regionales en términos de la escolaridad promedio de sus

poblaciones y, en consecuencia, de la distribución territorial de oportunidades educativas en Jalisco. La Subregión 13 rebasó el promedio de escolaridad de tercero de secundaria (9.36 años). Las regiones Centro, Valles y Puerto Vallarta se acercaron al segundo de secundaria (entre 7.55 y 7.96 años). Las regiones Ciénega, Sur, Sierra de Amula y Costa Sur apenas alcanzaron el primer grado de secundaria (entre 7 y 7.18 años). En tanto que las regiones Norte, Altos Norte, Altos Sur, Sureste y Sierra Occidental se mantuvieron en la franja de sexto de primaria (entre 6.18 y 6.68 años).

La disparidad en el grado promedio de escolaridad de las regiones es reflejo de la disparidad de oportunidades educativas asociada a la pobreza por ingresos (alimentaria, de capacidades y de patrimonio) y a otras condiciones de marginación y rezago social. Aun más preocupante es que la desigualdad se incrementa en la medida en que la demanda de oportunidades se desplaza hacia los niveles superiores del sistema, toda vez que la población que demanda y obtiene credenciales educativas para grados más altos se concentra en las regiones con promedios de escolaridad más altos. Basta analizar cómo se distribuyeron las oportunidades de acceso a la educación superior desde el punto de vista territorial. El grupo demandante de educación creció un 35% en Jalisco entre 1990 y 2010 y su participación respecto a la población total de la entidad aumentó del 9.27% en 1990 al 10.98% en 2010. La proporción de jóvenes de 20 a 24 años residentes en Jalisco respecto a los que residen en el resto del país aumentó del 6.2% en 1990 al 6.7% en 2010, lo que plantea el desafío de seguir ampliando las oportunidades de acceso a la educación superior en la entidad, pero ampliarlas con equidad desde el punto de vista territorial, de manera que sirvan tanto para incidir en la igualación progresiva del grado de escolaridad promedio de las regiones como para disminuir las brechas de cobertura entre regiones y grupos sociales, ya que según se muestra en el Cuadro 4, el saldo global de las políticas implementadas en las últimas dos décadas, tanto por la vía estatal como por la vía del mercado, arrojaron severos contrastes al respecto.

Las tres regiones que registraron las tasas de escolarización más bajas en 2010 fueron Sureste, Sierra de Amula y Sierra Occidental, la mismas que no se vieron favorecidas con la creación de la Red Universitaria de la UdeG en la década de los 90, posiblemente en virtud de que el cabildeo político consideró que su demanda potencial, definida como el número de jóvenes entre 20 y 24 años en edad de cursarla, era inferior (con excepción de la Región Norte) a la demanda potencial registrada en las demás regiones. Véase Cuadro 5.

A pesar de haberse creado un Instituto Tecnológico Superior en cada una de estas regiones (2004-2009), la desigualdad en materia de cobertura en educación superior es abismal y tenderá a profundizarse en virtud del efecto que producen las políticas inerciales. Destacando la desigualdad existente entre la Región 10 y la Subregión 13, en donde encontramos que un joven que reside en la ZMG tiene 21.8%

Cuadro 4. Tasa de escolarización del grupo de edad de 20 a 24 años que cursa educación superior por regiones 2010.

REGION		POBLACION 20-24 AÑOS	MATRICULA	% DE DEMANDA ATENDIDA
Nº	NOMBRE Y SEDE			
ESTADO		670 025	212 694	31.74
01	NORTE (Colotlán)	6 662	1 714	25.72
02	ALTOS NORTE (Lagos de Moreno)	34 444	4 142	14.26
03	ALTOS SUR (Tepatitlán de Morelos)	34 498	3 834	11.11
04	CIENEGA (Ocotlán)	43 868	7 325	16.69
05	SURESTE (Tamazula de Gordiano)	10 136	270	2.66
06	SUR (Zapotlán El Grande)	30 736	9 405	30.59
07	SIERRA DE AMULA (El Grullo)	8 223	564	6.85
08	COSTA SUR (Autlán de Navarro)	14 906	3 904	26.19
09	COSTA NORTE (Puerto Vallarta)	29 243	8 656	29.60
10	SIERRA OCCIDENTAL (Mascota)	4 816	95	1.92
11	VALLES (Ameca)	29 806	5 171	17.34
12	CENTRO (Guadalajara)	422 687	167 614	39.65
13	Subregión 13 (ZMG)	393 282	164 666	41.86
14	Resto Región 12	29 405	2 948	10.02

Fuentes: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico
<http://sig.jalisco.gob.mx/estadistica/Regiones/RegionesExcel.htm>

más posibilidades de acceder a la educación superior que un joven que habita en la Sierra Occidental. Esta situación contribuye a reproducir también la desigualdad entre las regiones en términos de oportunidades de empleos mejor remunerados para los jóvenes.

Diversos estudios corroboran que las IES se han convertido en un factor fundamental del desarrollo de la región en que están insertas, ya sean rurales, metropolitanas periféricas o céntricas, pues más allá de los recursos humanos que forman a través de los programas de estudio que ofrecen y del apoyo a la innovación que brindan al aparato productivo local gracias a la investigación que realizan, también generan beneficios económicos y sociales (OCDE, 2007; McMahon, 2009). Sin duda, las IES existentes en las distintas regiones de Jalisco han contribuido al

florecimiento de las ciudades medias en que se asientan, generando dinamismo y prosperidad económica mediante el mejoramiento de su capital humano, al asegurar a sus egresados un empleo en el mercado laboral local que los arraiga en sus comunidades. Seguramente, estos jóvenes han respondido con mayor oportunidad a las expectativas de los empleadores locales en términos de nuevas habilidades y de transferencia de tecnología. Las IES también han tenido un impacto directo sobre las economías regionales porque son, a la vez, empleadoras que incrementan la base imponible y consumidoras de los servicios y productos que ofrecen las economías locales.

Cuadro 5. Evolución regional de la demanda potencial para educación superior 1990-2010.

REGION		1990			2010		
N°	NOMBRE Y SEDE	Población total (a)	Población entre 20 y 24 años (b)	% b/a	Población total (c)	Población entre 20 y 24 años (d)	% d/c
	ESTADO	5 482 283	491 687	8.96	7 350 682	670 025	9.12
01	NORTE (Colotlán)	77 948	5 798	7.43	78 835	6 662	8.45
02	ALTOS NORTE (Lagos de Moreno)	499 128	24 210	4.85	383 317	34 444	8.98
03	ALTOS SUR (Tepatlán de Morelos)	291 829	23 809	8.15	384 144	34 498	8.98
04	CIENEGA (Ocotlán)	396 176	33 750	8.51	503 297	43 868	8.71
05	SURESTE (Tamazula de Gordiano)	125 645	10 529	8.37	116 416	10 136	8.70
06	SUR (Zapotlán El Grande)	284 470	23 633	8.30	332 411	30 736	9.24
07	SIERRA DE AMULA (El Grullo)	92 529	6 614	7.14	95 680	8 223	8.59
08	COSTA SUR (Autlán de Navarro)	139 824	11 013	7.87	170 427	14 906	8.74
09	COSTA NORTE (Puerto Vallarta)	146 075	14 710	10.07	300 760	29 243	9.72
10	SIERRA OCCIDENTAL (Mascota)	63 587	4 472	7.03	61 257	4 816	7.86
11	VALLES (Ameca)	274 662	22 697	8.26	345 438	29 806	8.62
12	CENTRO (Guadalajara)	3 090 410	310 452	10.04	4 578 700	422 687	9.23
13	Subregión 13 (ZMG)	2 913 717	295 322	10.13	4 242 374	393 282	9.27
14	Resto Región 12	176 693	15 130	8.56	336 326	29 405	8.74

Las IES también han generado beneficios sociales que, aunque sean considerados externalidades desde el punto de vista económico, admitirían por igual una estimación económica que redundaría en la integralidad del tejido social en el cual se inscriben. Si bien a menudo lo hacen en un marco de asistencia paternalista a través de su llamada “tercera misión”, las IES han contribuido al bien público brindando servicios médicos, legales, psicológicos, de consultoría y de educación continua a sus comunidades. También han abierto el acceso a sus acervos y a las diversas manifestaciones culturales, acciones que en conjunto inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la reducción del crecimiento poblacional y de la pobreza, en una mayor conciencia y cuidado del medio ambiente, en el ejercicio responsable y activo de la ciudadanía y en mayor cohesión social y estabilidad política.

Algunos estudios señalan, incluso, que cada año de educación superior cursado contribuye a aumentar la salud, la longevidad y la felicidad de los jóvenes que ven incrementados sus ingresos per cápita. Por el contrario, la falta de oportunidades suele estar asociada a mayor mortalidad infantil, al incremento de la actividad criminal y al aumento constante en el costo del sistema de justicia y de servicios de salud (McMahon, 2009:13, 18).

Así pues, y pesar de que la inversión estatal en educación superior durante el periodo analizado se orientó a tratar de subsanar el acceso diferenciado en las oportunidades de educación superior que se ofrecen en las distintas regiones, las disparidades que se observan son resultado de políticas que deliberadamente fomentaron el enriquecimiento educativo de las regiones metropolitanas a costa del empobrecimiento educativo de las regiones rurales. Por ello, es menester introducir una dimensión regional específica en las políticas de acceso que utilice a la educación superior como instrumento para el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, aprovechando el potencial que ofrecen y enfocándose en satisfacer las necesidades de territorios bien particulares.

Un esquema alternativo de educación superior para la Región Sierra Occidental.¹²

Esta propuesta parte de las siguientes premisas:

1) La educación superior en Jalisco es un fenómeno eminentemente urbano y, a la luz de las tendencias observadas, es iluso esperar que en un periodo de corto o mediano plazo, alguna de las tres mayores cabeceras municipales de la Región, Ayutla, Mascota y Talpa de Allende (de 2 500 a 14 499 habitantes), llamadas de transición rural-urbano (Gobierno de Jalisco, 2011a:56), se transforme en una megalópolis que propicie la creación y diversificación institucional a fin de ampliar significativamente las oportunidades de acceso en la región.

2) La virtual imposibilidad que padecen los jóvenes para acceder a la educación superior se debe, entre otras cosas, a que tres de los ocho municipios (Cautla, Guachinango y Mixtlán) que integran la Región registran índices de “muy alta” intensidad migratoria a los Estados Unidos y a que en otros cuatro municipios este índice ha sido considerado “alto” (Atenguillo, Ayutla, Mascota y San Sebastián del Oeste), según reportó el Consejo Estatal de Población en 2010; lo que ha ocasionado que, según se observa en el Cuadro No. 5, la Región en su conjunto haya experimentado un decrecimiento poblacional entre 1990 y 2010, mismo que continuará hasta el 2030, año en que, de acuerdo con las proyecciones demográficas CONAPO, la región habrá perdido el 36% de la población registrada en 2010.

3) Además de ampliar la cobertura en educación superior, las políticas han buscado mejorar la calidad con que las IES desempeñan sus funciones de docencia e investigación para responder mejor a las exigencias del sector moderno de la economía, pero han mostrado muy poco interés en impulsar el desarrollo de las comunidades rurales alejadas de los beneficios del crecimiento económico. Sin embargo, a nivel internacional, se reportan innumerables iniciativas a través de las cuales las IES de distintos países han puesto de manifiesto su compromiso con el desarrollo integral de las regiones más desfavorecidas (OCDE 2007), demostrando que es posible diseñar e implementar estrategias de intervención exitosas acordes con las vocaciones regionales.

La presente propuesta tiene como objetivo subsanar los inconvenientes que conllevan las tres premisas anteriores. Primero, ofreciendo a los egresados del nivel medio superior la oportunidad de acceder a estudios de nivel superior impartidos

¹² La caracterización de la Región se encuentra ampliamente desarrollada en los distintos trabajos que integran este libro.

localmente mediante un diseño organizacional *sui géneris*, inspirado en las Misiones Culturales creadas por la SEP en 1923, como agencias ambulantes para capacitar a los maestros rurales en servicio (Larroyo, 1962:336). Segundo, fomentando el arraigo de los jóvenes a la región, reforzando su sentido de pertenencia y ofreciéndoles incentivos intelectuales y materiales para que se conviertan en actores centrales de la conducción del desarrollo local a partir de proyectos generados de manera autónoma, contrarrestando así la tendencia a emigrar a Estados Unidos o a los grandes centros de población de otras regiones de la entidad en busca de oportunidades educativas y/o laborales. Tal como sucede con Puerto Vallarta en la Región Costa Norte, que se ha convertido en el destino de los pocos jóvenes de la Región Sierra Occidental que, buscando proseguir sus estudios de nivel superior, cambian su lugar de residencia y se enrolan en carreras tradicionales para cuyo ejercicio profesional deberán permanecer, en la mayoría de los casos, alejados de su lugar de origen. Tercero, ofreciéndoles una opción formativa de alta calidad y pertinencia respecto a las necesidades y oportunidades que ofrece el entorno laboral local y regional. Se propone que este nuevo perfil profesional, tentativamente denominado gestión para el desarrollo local, conduzca al estudiante a obtener un título de licenciatura por las siguientes tres razones: para satisfacer sus legítimas aspiraciones de ser reconocido socialmente como licenciado; para agregar los estudios universitarios al menú de opciones formativas de nivel superior que se ofrecen en la región, ya que en la actualidad comprende tres carreras del subsistema tecnológico y un postgrado del subsistema de educación normal;¹³ y por último, para salvaguardar el principio de equidad en torno al tipo de títulos universitarios que se ofrecen en las distintas regiones y que, en este caso, correspondería al nivel 6 de acuerdo con la revisión de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) propuesta por la UNESCO (2011:50).

Características generales del diseño curricular

El conocimiento a transmitir en este programa formativo debe estar anclado al contexto de la región para que adquiera sentido desde el punto de vista de los jóvenes. Debe orientarse a solucionar los problemas ingentes de su entorno inmediato, como la falta de capacitación y de organización social; la falta de motivación, de cultura

13 En el Instituto Tecnológico Superior de Mascota se empezaron a ofrecer las carreras de Ingeniería en Industrias Alimentarias e Ingeniería Industrial a partir del 2008 y la carrera de Ingeniería en Administración en el 2009; la matrícula total de esta institución en el Ciclo Escolar 2011-2012 fue de 109 estudiantes. Por su parte, la Secretaría de Educación Jalisco impartía desde 1993 el programa de Maestría en Educación con Intervención en la Práctica Educativa con sede en Talpa de Allende; sin embargo, en el portal de la SEP ya no aparece registrada esta sede en la actualidad: http://portalsej.jalisco.gob.mx/maestria-educacion-intervencion-practica-educativa/sites/portalsej.jalisco.gob.mx/maestria-educacion-intervencion-practica-educativa/files/pdf/sedes_meipe.pdf Fecha de consulta: 12/07/12

y de visión empresarial; la falta de capacidades locales para la gestión municipal y para conocer, elegir, gestionar y echar a andar programas federales y/o estatales que contribuyan al desarrollo de las personas, las familias y las organizaciones de productores, así como al aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales.

Una propuesta alternativa de educación superior para la Región Sierra Occidental debe enfocarse en preparar jóvenes que actúen sobre su entorno inmediato, aprovechando las oportunidades que está abriendo el mercado ligadas a la prestación de servicios turísticos, particularmente, para el denominado turismo de naturaleza.¹⁴ Asimismo, que los capacite para la creación de cadenas productivas cortas generadoras de valor agregado para los productos agrícolas locales, especialmente orgánicos, y puedan crear nuevos y diversos emprendimientos, sean de carácter individual, familiar o colectivo. Por otra parte, en la región existe una marcada necesidad de recursos humanos calificados que apoyen o realicen las funciones inherentes a la gestión municipal de manera profesional. De ahí, que sea indispensable avanzar en la adecuación de los perfiles de los funcionarios para garantizar la ampliación progresiva de sus habilidades y de la capacidad de respuesta y desempeño de las administraciones locales, incluida la capacidad para atraer y gestionar recursos disponibles a través del amplio menú de programas gubernamentales, tanto estatales como federales, y de fondos internacionales que requieren un know how especializado. Esta propuesta también contempla posibilidades de autoempleo para los egresados que decidan dedicarse a prestar servicios especializados de consultoría profesional, orientando e informando sobre nuevas oportunidades de negocios a la amplia franja de empresas familiares que florecen en las localidades de la región.

Lo anterior permite pensar en un diseño curricular flexible que admita diferentes especializaciones, tales como el emprendurismo, la gestión municipal y la consultoría y que incluya asignaturas enfocadas a conocer los entornos social, productivo y medioambiental de la región; el desarrollo rural sustentable, la economía regional, la agricultura orgánica, las ecotecnias, los agronegocios y el turismo de naturaleza; las políticas públicas y el gobierno local, el derecho municipal y las finanzas públicas; el desarrollo comunitario, la gestión de proyectos, el plan de negocios, la administración financiera, la contabilidad, la informática, el idioma inglés como segunda lengua y la expresión oral y escrita.

Dado que la formación debe enfocarse en la solución de los problemas que enfrentan día a día los jóvenes de la región, el conocimiento a transmitir y construir

¹⁴ Que incluye al ecoturismo, al turismo de aventura y al turismo rural, de acuerdo a la Secretaría de Turismo. <http://www.sectur.gob.mx/work/models/csect/Resource/119/QueEsTurismoDeNaturaleza.pdf>

Fecha de consulta: 17 / 07 / 12

en el proceso de enseñanza-aprendizaje debe ordenarse a partir de su vinculación con la realidad, para lo que se propone adoptar un sistema modular que permita incorporar la interdisciplinariedad y la aplicación del conocimiento a la realidad concreta con el objeto de conocerla e intervenir en ella para transformarla (Arbesú, 2004:14).

Diseño organizacional y soportes institucionales

Como señalamos con anterioridad, el diseño organizacional propuesto se basa en el modelo de las Misiones Culturales que surgieron como respuesta del estado posrevolucionario a la necesidad de extender la educación a las comunidades rurales. A través de las Misiones Culturales se reclutaba y capacitaba a los maestros que tenían la encomienda de alfabetizar, pero, en este caso, se ofrecería una licenciatura, es decir, se impartiría un programa completo de estudios profesionales *in situ* a los jóvenes de la región en condiciones preferenciales.

El programa contaría con una planta docente altamente calificada que impartiría cursos modulares en estancias temporales de manera alterna en la localidad de la región que fungiera como sede de la primera generación. Dependiendo de la disponibilidad de recursos, podrían operar sedes simultáneas en cada una de las ocho cabeceras municipales de la región. Se propone, como primera sede y laboratorio experimental la cabecera municipal de San Sebastián del Oeste que, por su cercanía con Puerto Vallarta, es la más proclive a la migración interregional de los jóvenes egresados del Centro de Educación Media Superior a Distancia No. 9 (EMSaD), a cargo del Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco (COBAEJ). Cabe destacar que este poblado recibió el nombramiento de Pueblo Mágico en diciembre de 2011 por parte de la Secretaría de Turismo, lo cual lo lleva a encarar el compromiso adicional de desarrollar sus capacidades locales para atender a los visitantes.

Como población “blanco” a reclutar en este programa educativo sería la cohorte de jóvenes que egresan anualmente del EMSaD #9, pudiéndose promocionar también entre los egresados de las instituciones de educación media superior ubicadas en las siete municipalidades restantes. Tentativamente, el programa podría funcionar en las instalaciones de la Casa Universitaria de San Sebastián del Oeste, que forma parte del programa Comunidades de Aprendizaje y Servicios Académicos a Distancia (CASA), a cargo del Sistema de Universidad Virtual (SUV) de la Universidad de Guadalajara, que dispone de un aula con equipamiento tecnológico básico y con la conectividad necesaria para realizar actividades académicas.

Sería deseable que el funcionamiento del programa se basara en un esquema de colaboración entre las IES públicas y privadas de Jalisco (como plantea el Artículo 3º del Reglamento Interno del COEPES) a fin de fomentar la interacción armónica

y solidaria entre ellas (Cárdenas, 2000:4), y atender conjuntamente con calidad y pertinencia las necesidades de desarrollo de la educación superior en las regiones menos favorecidas del Estado. A mediano plazo, podría considerarse la posibilidad de transitar de la Misión Cultural itinerante hacia la creación de un Centro de Cooperación Estatal para la Educación Superior en la Sierra Occidental, así como lo hizo en sus inicios el Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) en apoyo a la tarea educativa (en este caso de nivel superior) en los ámbitos más rezagados de la entidad, particularmente en el ámbito rural.¹⁵

Para respaldar la calidad del programa se convocaría a las IES a participar en el diseño del plan de estudios y en la impartición del programa, comisionando y ofreciendo el reconocimiento institucional correspondiente a aquellos académicos calificados, con amplia experiencia en sus campos y dispuestos a comprometerse para crear una atmósfera de trabajo propicia para el desarrollo autónomo de los educandos que redunde en un mejor desempeño de la economía y el gobierno locales para, con ello, mejorar las condiciones de vida de la población.

La dedicación exclusiva de los estudiantes al programa se garantizaría mediante su incorporación a alguno de los programas federales que otorgan becas para que los jóvenes en condiciones económicas adversas puedan seguir estudiando el nivel superior, al tiempo que impulsan una distribución más equitativa de oportunidades educativas entre regiones y grupos sociales, como lo hacen el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) y el Programa Becas Universitarias. Los estudiantes contarían con tutorías académicas permanentes para acompañar su proceso formativo de principio a fin, sobre todo considerando que entre los requisitos de egreso estaría la constancia de aplicación práctica de lo aprendido a lo largo del programa, con base en el principio “aprender haciendo”. Ejemplos de proyectos de titulación práctica serían la introducción de alguna innovación en las unidades productivas o empresas familiares ya existentes, en echar a andar un nuevo emprendimiento con apoyo de fondos de capital inicial, en realizar una pasantía en el gobierno municipal o captar fondos públicos o privados para financiar alguna iniciativa local con impacto en el desarrollo comunitario.

Conclusiones

Pese a las acciones emprendidas por el Gobierno Estatal para aumentar la cobertura de la educación superior en Jalisco durante las últimas dos décadas, ésta sigue siendo insuficiente ya que, al igual que como se observa a nivel nacional, apenas tres de cada diez jóvenes entre 20 y 24 años tienen oportunidad de cursarla. Hay que recordar que la cifra proporcional de cobertura estatal oculta los marcados contrastes entre las regiones de la entidad. Así por ejemplo, entre la Región Centro y la Región Sierra Occidental, que en 2010 se ubicaron en los extremos del continuo de cobertura en este nivel educativo; mientras la Región Centro atendió casi el 40% del grupo de jóvenes de esta edad, la Región Sierra Occidental sólo atendió al 2%. De este modo, un joven residente del municipio de Guadalajara tuvo veinte veces más posibilidades de ingresar a una institución de educación superior que un joven del municipio de San Sebastián del Oeste.

A la luz de este estudio, resulta cuestionable que las mismas políticas estatales que en el papel buscaban promover tanto el desarrollo equilibrado de las regiones como una mayor equidad en la distribución de las oportunidades educativas hayan sido, una vez implementadas, las que contribuyeron a ampliar las brechas entre regiones y la inequidad entre los distintos grupos sociales. De tal suerte que, a la postre, el capital humano del que dispone cada región para potenciar su desarrollo es igualmente desigual; por ejemplo, mientras el porcentaje de la población de 18 años y más que cuenta con educación superior en la Región Centro es del 23.9% (2011b:100), en la Sierra Occidental es sólo del 6.62% (2011a:88).

Es menester, por ello, formar recursos humanos en y para la comunidad a través de una estrategia que permita compensar la desigual distribución regional de las oportunidades de acceso a la educación superior y, sobre todo, que abra una puerta al progreso social en las regiones predominantemente rurales para garantizar la supervivencia de las comunidades vinculadas a la tierra y al territorio, a una historia compartida y a un tejido sociocultural que ofrezca sentido de pertenencia, rumbo y orientación a sus vidas (Stavenhagen. 2011:69).

No hay razón que justifique la marginación y la limitación de oportunidades que padecen los jóvenes de la Región Sierra Occidental para adquirir y desarrollar las capacidades que les permitan procurarse un trabajo digno, generar mayores ingresos para satisfacer sus necesidades por arriba de la línea de pobreza y disfrutar de mejores condiciones de bienestar general. La elevación paulatina de sus niveles de escolaridad puede marcar una diferencia en este sentido, ya que, como sugiere Escobar (2009:182-183), sin esta posibilidad los jóvenes en edad laboral están condenados a encontrar oportunidades marginales, vivir en la pobreza o a emigrar, lo que hasta ahora puede considerarse un indicador inverso de progreso.

Referencias

- Arbesú, G.M.I. 2004.** El sistema modular Xochimilco. pp. 9-26. En: *Lecturas básicas 1. El sistema modular, la UAM-X y la universidad pública.* Casa Abierta al Tiempo, UAM, México.
- Aprobación de la Ley Orgánica del Instituto Superior Tecnológico de Zapotlanejo, Jalisco. Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Jalisco, 22 de julio de 2004. Sección II. Decreto 20557.
- Anuario Estadístico del Estado de Jalisco 2000-INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/Aee00/estatal/jal/index.htm>
- Anuario Estadístico del Estado de Jalisco 2007-INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/ae05/estatal/jal/index.htm>
- Cárdenas J., A. (enero) 2000.** Reglamento interno del Consejo estatal para la planeación de la educación superior en el estado de Jalisco (COEPES). *Periódico Oficial El Estado de Jalisco.*
- Creación del Organismo Público Descentralizado denominado Universidad Tecnológica de Jalisco (UTJ) y su Ley Orgánica. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco.* Jalisco, 8 de mayo de 1999. Decreto 17879.
- Creación del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Tecnológico Superior de Lagos de Moreno y su Ley Orgánica. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco.* Jalisco, 8 de septiembre de 2001. Decreto 19145.
- Creación del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Tecnológico Superior de Zapopan y su Ley Orgánica. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco.* Jalisco, 8 de septiembre de 2001, Sección III. Decreto 19146.
- Creación del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Tecnológico Superior de Chapala, y su Ley Orgánica. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco.* Jalisco, 8 de septiembre de 2001, Sección IV. Decreto 19147.
- Creación del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta, y su Ley Orgánica. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco.* Jalisco, 8 de septiembre de 2001, Sección V. Decreto 19148.
- Creación del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Tecnológico Superior de Arandas y su Ley Orgánica. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco.* Jalisco, 8 de septiembre de 2001, Sección VI. Decreto 19149.

Creación del Municipio Libre de San Ignacio Cerro Gordo con la extensión, localidades y límites. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jalisco, 30 de diciembre de 2003. Sección IX. Decreto 20371.

Calva, J.L. y Águilar, A.G. 1995. Desequilibrios estructurales y desigualdades regionales. Alternativas para el territorio mexicano. En: *Desarrollo regional y urbano. Tendencias Alternativas*. Instituto de Geografía de la UNAM. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la UdeG. Juan Pablos Editor, S. A. México.

Censo general de población y vivienda 1990- INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=16653&c=11893&s=est>

Conteo de población y vivienda 1995-INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=16647&c=11881&s=est>

Censo general de población y vivienda 2000- INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?c=10252&p=14048&s=est>

Conteo de población y vivienda 2005-INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/default.aspx>

Escobar L.A. Propuesta para medir el progreso de las sociedades: trabajo, igualdad de oportunidades y bienestar social. *Midiendo el progreso de las sociedades. Una perspectiva desde México* [en línea]. 08 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.midiendoelprogreso.org/iniciativadmexico.html>

Gobierno del Estado de Jalisco. 1989. Plan Estatal de Desarrollo. Jalisco 1989-1995. Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico / Coordinación de Planeación Económica, Jalisco, México.

Gobierno del Estado de Jalisco. (junio) 1997. Órgano informativo del Gobierno del Estado, Época I, 19.

Gobierno del Estado de Jalisco. 1984. Plan Jalisco. Jalisco, México.

Gobierno del Estado de Jalisco. 1995. Plan estatal de desarrollo Jalisco 1995-2001. Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. Jalisco, México.

Gobierno del Estado de Jalisco. 2001. Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007. Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. Jalisco, México.

Gobierno del Estado de Jalisco. 2007. Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030. Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco México / Dirección de Publicaciones. Jalisco, México.

Gobierno del Estado de Jalisco. 2008. Plan General del Poder Ejecutivo, Jalisco 2013, Versión 1.2. México: Gobierno de Jalisco.

Gobierno del Estado de Jalisco. 2011. Región 10 Sierra Occidental. Plan regional de desarrollo Jalisco 2030. Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco. Jalisco, México. Gobierno de Jalisco.

Gobierno del Estado de Jalisco. 2011. Región 12 Centro. Plan regional de desarrollo Jalisco 2030. Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco. Jalisco, México. Gobierno de Jalisco.

Larroyo, F. 1962. *Historia comparada de la educación en México*. Editorial Porrúa. México.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jalisco, 10 de enero de 1991. Decreto 13570.

Ley de los Servicios Educativos, Culturales y Deportivos del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jalisco, 10 de enero de 1991. Decreto 14162.

Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 15 de enero de 1994. Decreto 15319.

Ley de Educación del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jalisco, 6 de septiembre de 1997. Decreto 16644.

Ley Orgánica de la Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana de Guadalajara. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jalisco, 30 de diciembre de 2003. Sección XIX. Decreto 20404.

Ley Orgánica del Instituto Tecnológico Superior de El Grullo, *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jalisco, 22 de julio de 2004. Sección II. Decreto 20555.

Ley Orgánica del Instituto Tecnológico Superior de Tequila, Jalisco. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jalisco, 22 de julio de 2004. Sección II. Decreto 20556.

Ley Orgánica de la Universidad Politécnica de la Zona Metropolitana de Guadalajara. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jalisco, 10 de febrero de 2004. Sección V. Decreto 20449.

Martínez, R.F. 2002. Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México 1970-2000. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 7(16): 415–443.

McMahon, W.W. 2009. *Higher Learning, Greater Good. The Private and Social Benefits of Higher Education*. The John Hopkins University Press, United States.

OECD. 2007. *La educación superior y las regiones globalmente competitivas, localmente comprometidas*. Secretaría General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París, Francia.

PNUD. 2008. Índice de desarrollo humano municipal en México 2000-2005. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. México.

Presidencia de la República. Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. *Diario Oficial de la Federación* del 6 de agosto de 1997.

Reunión de la Conferencia General de la UNESCO. (36ª: 2011: París, Francia). Trabajos: *Revisión de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002116/211619s.pdf>. Fecha de consulta: 12/07/2012

Reglamento interior de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jalisco, 31 de mayo de 2005. Sección II.

Rodríguez, G.R. 2011. *El Censo 2010 y la cobertura de la educación superior*. Campus Milenio, 407:5. Disponible en <http://campusmilenio.com.mx/sitio/407/PFD/4%20y%205.pdf>. Fecha de consulta: 24/03/2011

Secretaría de Educación Pública. 2008. Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. Ciclo Escolar 2008-2009. Dirección General de Planeación y Programación/SEP. México.

Stavenhagen, R. ¿Qué es lo que deberíamos considerar como progreso en el México del Siglo XXI? *Midiendo el progreso de las sociedades. Una perspectiva desde México*. [en línea]. 1º de agosto de 2009. Disponible <http://www.midiendoelprogreso.org/iniciativadmexico.html>

Taracena, A.A. 1999. Región e historia. *Desacatos 1*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Disponible en: http://www.ciesas.edu.mx/Desacatos/01%20Indexado/Saberes_2.pdf. Fecha de consulta: 19/03/2011.

Tinajero, B.J. 1993. Misiones Culturales Mexicanas, 70 años de Historia. *Revista interamericana de Educación de Adultos 1(2)*. Pátzcuaro, Michoacán. México. Disponible en: http://atzimba.crefal.edu.mx/rieda/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=236

Tuirán, R. y Ávila, J.L. 2011. La educación superior: escenarios y desafíos futuros. *Este País* 239. Disponible en: http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/la_educacion_superior_escenarios_y_desafios_futuro#top. Fecha de consulta: 22/03/2011

UNESCO. 2008. Educación de calidad, equidad y desarrollo sostenible. Una concepción holística inspirada en las cuatro conferencias mundiales sobre la educación 2008-2009. Disponible en: <http://www.unesco.org/education/Synergies4conferences.pdf>. Fecha de consulta: 12/07/2012

Van Young, E. ¿Son las regiones buenas para pensar? Espacio, clase y Estado en la historia de México En: Seminario Permanente de Historia Regional de la Facultad de Economía de la UNAM. 1991.

Woo G.G. 2002. *La regionalización. Nuevos horizontes para la gestión pública*. Universidad de Guadalajara / UCLA Program on Mexico / Centro Lindavista. México.