

Poder político, alternancia y desempeño institucional. La educación superior en Jalisco, 1995-2001*

Adrián Acosta Silva

Todas las acciones públicas están sujetas a inciertas y diferentes interpretaciones porque demasiadas cabezas las juzgan.

Montaigne, *Ensayos*

El contexto lo es todo.

Jonathan Lethem, *Huérfanos de Brooklyn*.

Introducción

LA COMPLEJA ESTRUCTURACIÓN DE LA DIMENSIÓN LOCAL de los procesos de cambio político en México parece estar determinada en gran medida por la manera en que los actores específicos de la política y de las políticas interpretan lo que ocurre en el contexto nacional, y reformulan, adaptan o relocalizan sus intereses a lo largo del proceso de cambio. Esta estructuración, sus actores, relaciones y procesos, en el caso mexicano, puede ser analizada en dos planos, uno cultural, y otro estrictamente político. El primero consiste en la reiteración de un viejo hábito: el de atribuir al cambio —en este caso políti-

* Ésta es una versión revisada y ampliada de la ponencia presentada en el encuentro 2003 de LASA (*Latin American Studies Association*), Dallas, Texas, 27-29 de marzo, 2003, en la mesa “Política y gobiernos subnacionales en México”. Las notas y reflexiones que aparecen son parte de los avances del proyecto de investigación “Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000”, que el autor desarrolla actualmente en la Universidad de Guadalajara, con el apoyo financiero del CONACYT. Agradezco las observaciones y sugerencias de los dictaminadores anónimos de este texto.

co— implicaciones purificadoras, renovadoras o recuperadoras del orden social y político. Al igual que otros actores en otros tiempos, los gobiernos de la alternancia política que se sucedieron a lo largo de la década pasada en México, interpretaron que su principal función era reestablecer el “orden político perdido” o, en algunos casos, construir uno nuevo, a partir de la creencia de que el antiguo régimen destruyó la confianza de los gobernados y propició la corrupción de los gobernantes. Esta interpretación y sus respectivas creencias, por supuesto, están en el corazón imaginario de todo proceso de cambio político, en el cual los nuevos funcionarios y partidos en el poder, “saben” —a la manera en que se refiere George Steiner— que todo pasado, o todo futuro, será mejor o preferible que el presente.¹

Pero, por el otro lado, los procesos de cambio político en un sentido “democratizador” están relacionados más o menos intensamente con una reformulación de los arreglos institucionales entre el gobierno, los partidos y los grupos organizados de la sociedad, específicamente, con la reestructuración de la esfera pública, de los intereses públicos, y de las arenas donde éstos se tramitan. Si esta suposición es correcta, puede sostenerse la hipótesis de que las políticas (*policies*) de los gobiernos locales que operaban en un régimen autoritario o semiautoritario transitan de un énfasis estrictamente gubernamental hacia un énfasis más *público*, en el sentido de que en la construcción de la agenda pública intervienen más intereses y actores, y en el diseño y aplicación de las políticas locales influyen en mayor grado las demandas de actores privados y sociales junto con los propios intereses gubernamentales. En otras palabras, se puede suponer razonablemente que un cambio político hacia la democracia implica de manera más o menos temprana un cambio en los estilos de producción y puesta en marcha de las políticas públicas.

Estos supuestos, digamos “excesivamente teóricos”, sin embargo, en el caso mexicano, no han tenido suficiente evidencia empírica para ser demostrados, no obstante las varias experiencias de alternancia política local que acompañaron el proceso de cambio político mexicano a lo largo de la década de los noventa (Espinoza, 2000). Ello significa que el cambio político democratizador experimentado en México en las escalas nacional y local durante la “pro-

¹ Steiner se refiere a la relación entre cultura y sociedad, a la manera en que nuestra sensibilidad —incluyendo también la sensibilidad política— se nutre de las imágenes del pasado y del futuro, las que “están en alto grado estructuradas y son muy selectivas, como los mitos” (Steiner, 2001:17). En términos políticos, ello significa que en todo proceso de cambio, sus protagonistas y actores aspiran a una suerte de reconstrucción basada en imágenes idealizadas del pasado político de las sociedades, o en la construcción de un futuro radicalmente distinto al presente. Cultura, política y sociedad, encuentran en este territorio de lo imaginario una profunda conectividad en la explicación de la acción pública, que nunca ocurre en el vacío ni histórico ni de significaciones.

longada” década de los noventa, no se ha traducido consistentemente en un cambio en el modo de hechura de las políticas locales (*policymaking*), es decir, que puede identificarse en términos generales como *un cambio político sin cambio en las políticas*. Las experiencias de alternancia política que se sucedieron a partir de 1989 en los gobiernos locales mexicanos, luego de la victoria del PAN en Baja California, constituyeron el inicio más o menos formal de un largo proceso de transformaciones en las esferas políticas locales cuyos resultados aún están por evaluarse y compararse de manera rigurosa y precisa. Como suele ocurrir, ello es una tarea compleja, que requiere de algunas preguntas que orienten dichos estudios. ¿Existe alguna relación entre los procesos de cambio político con los procesos de cambio en las políticas públicas? ¿La experiencia de la alternancia política se ha traducido en un mejor desempeño institucional, si acaso se puede hablar de algo así? ¿Cómo ha influido el cambio y la alternancia de los gobiernos locales en la constitución o reconstitución de las “arenas de política” y en los paquetes de políticas en la escala local? ¿La democratización del régimen político mexicano en los años noventa ha significado la construcción de una “nueva gobernabilidad” democrática? Estas preguntas, me parece, pueden ayudar a orientar un estudio comparativo de lo que ha ocurrido en México a lo largo de los últimos años.

Lo que se presenta en esta ocasión es una aproximación a lo ocurrido en el estado de Jalisco a lo largo del primer gobierno de alternancia política (el de Alberto Cárdenas Jinnénez en 1995-2001), del Partido Acción Nacional, el más antiguo de los partidos de oposición política al PRI en México (Loeza, 1999). La observación y los comentarios siguientes se referirán a una dimensión política y de políticas específica: el campo de la educación superior jalisciense, y su relación con la alternancia política y el desempeño institucional en el ámbito local. La hipótesis general que orienta estas reflexiones y notas, es que la experiencia de la alternancia política no ha significado un cambio sustantivo en la forma o estilo de la conducción política gubernamental en el campo de la educación superior, y que esa sensación de “ausencia de cambio” ha implicado el recrudecimiento o agudización de los problemas de la educación superior en Jalisco. Ello no significa, por supuesto, que no hayan ocurrido transformaciones importantes en la estructura y tamaño de la educación superior, o que no se hayan observado procesos de diversificación significativos del sistema estatal de educación superior a lo largo del periodo 1995-2001. Sin embargo, se argumentará que esos cambios ocurrieron fundamentalmente sin intervención gubernamental, que no se desarrollaron por el efecto de políticas públicas deliberadas y consistentes, sino que fueron producto de la acción combinada de la limitada capacidad institucional del nuevo gobierno local y de la influencia tanto de las políticas federales

como de actores políticos no gubernamentales, especialmente la Universidad de Guadalajara (U de G).

Para desarrollar el argumento, el trabajo se divide en tres secciones. En la primera, se presenta una breve discusión teórica sobre la perspectiva analítica que orienta el desarrollo de estas notas. En la segunda sección se realiza un análisis de las políticas locales de los gobiernos estatales en el periodo señalado, y sus efectos en la configuración de las tendencias de crecimiento y diversificación del sistema estatal de educación superior. Finalmente, en la tercera parte se desarrolla una interpretación general de lo ocurrido durante el periodo, y se hace un recuento de los conflictos, tensiones y ambigüedades de las políticas locales en educación superior.

Política y políticas locales en educación superior

Una buena parte de la literatura reciente sobre análisis de políticas de educación superior en México se ha orientado a estudiar el efecto de las políticas federales sobre las instituciones o los sistemas nacionales de educación superior y desde esa perspectiva se han aportado algunos elementos empíricos que registran procesos de cambio institucional, modificaciones en las prácticas u organización académicas, o cambios en los modos de financiamiento público (Acosta, 2000a; Kent, 1996; De Vries, 2001; Kent y De Vries, 2002a; Muñoz, 2002). Desde ópticas más amplias, Balán (2000), Levy (1995), Bruner (1990), Clark (1991), Parsons (1997), Espínola y De Moura (1999), Rodríguez (1998), Krotsch (2001), García (2002), entre otros autores, se han encargado de ofrecer descripciones generales, enfoques de alcance medio, y “macroteorías” de los procesos de cambio donde las políticas públicas de educación superior juegan un papel relevante, estratégico, en la modificación de pautas de crecimiento y desarrollo de los sistemas e instituciones de educación superior en América Latina.

Pero el cambio en las políticas en relación con el cambio político no ha sido un tema relevante en la literatura especializada, por lo menos no en el caso mexicano. Opacado por la “transitología” dominante en el estudio del cambio político mexicano, el estudio de las relaciones entre esos cambios, la alternancia política y el cambio en las políticas (*policy change*) locales no ha ocupado un lugar central en la agenda intelectual o académica de los últimos años, dando por supuesto el hecho de que la alternancia política significa casi automáticamente un cambio en las políticas, cuando, en realidad, lo que suele observarse, es que las políticas suelen permanecer prácticamente sin alteraciones *a pesar* del cambio político (Mizrahi, 1995; Espinoza, 2000).

Ello tiene que ver no sólo con la claridad y consistencia de los programas de gobierno que los partidos triunfantes pueden proponer, sino, sobre todo, con el grado de control partidista sobre el gobierno burocrático, una perspectiva que ayuda a comprender mejor las razones de la eficacia o ineficacia de las políticas públicas de un determinado gobierno (Peters, 1993). Por otro lado, también se ha señalado en la literatura especializada que el tipo y grado de autonomía que poseen los gobiernos y sus burocracias con respecto de los diversos actores, organizaciones y grupos que se disputan un lugar en la agenda gubernamental, determina en diversos grados la capacidad que tienen los gobiernos para aplicar eficazmente sus políticas y programas. Desde esta perspectiva se subraya el hecho de que suele existir una relación consistente entre eficacia decisional y legitimidad política con cierto grado de “autonomía incrustada” o “arraigada” (*embedded autonomy*) de las instituciones del Estado y la burocracia gubernamental en la sociedad (Evans, 1992; Evans *et al.*, 1985).

Explorar una perspectiva semejante puede ayudar a comprender mejor no sólo las dificultades para la construcción de una gobernabilidad democrática en México, sino que también puede auxiliar a explicar de mejor manera el peso específico de las herencias del régimen anterior, los déficits institucionales, las incapacidades o debilidades gubernamentales, o las inconsistencias de las relaciones entre gobierno y sociedad en un contexto de cambio político “postdemocrático” (Acosta, 2000b). Para ello se pueden formular preguntas como las siguientes: ¿Puede el contexto político influir en el tipo de políticas públicas instrumentadas? O, para decirlo de manera más precisa, ¿existe alguna relación entre los cambios en el tipo de régimen político con los cambios en el estilo de producción, diseño e implementación de las políticas públicas?

Para el caso latinoamericano existen por los menos dos grandes esquemas de interpretación de estas preguntas. Uno se refiere a las relaciones entre régimen político y políticas públicas (Oszlak, 1986). El otro, se refiere a la capacidad estatal como el núcleo analítico de dichas relaciones (Evans, 1992; Grindle, 1996). El primer enfoque coloca el acento en los efectos que el tipo de régimen político (reglas, estructuras y actores) tiene sobre los estilos o patrones de conducción política y de elaboración e instrumentación de las políticas gubernamentales. Según un texto canónico de Oscar Oszlak para el caso latinoamericano, existe una relación positiva entre ambos tipos de variables, entre régimen y políticas. Ello supone que el tipo de régimen, sus formas de estructuración y su lógica de desempeño, explica el tipo de políticas que se aplican en el esquema de gobernación (*governance*) y de gobernabilidad (*governability*) políticas.²

² En la literatura politológica, las diferencias entre gobernación y gobernabilidad suelen ser imperceptibles e intercambiables según el contexto en que son utilizadas. Sin embargo, pa-

Así, las diferencias entre un régimen democrático y uno autoritario —o no democrático— se explican por el carácter incluyente o no de las políticas públicas, donde los actores que juegan un papel relevante con voz e influencia en las decisiones de política y de políticas, varían de manera considerable.

En el segundo enfoque, la idea de un Estado “capaz” es analizada a partir de las respuestas que los gobiernos nacionales y sus burocracias, partidos y coaliciones ofrecen en tiempos de crisis y cambio. Luego de los procesos de reajuste y reestructuración económica de los años ochenta en América Latina, el análisis de los Estados nacionales emergió como un campo de estudio de las ciencias sociales, como el núcleo analítico central de los procesos de rearticulación de las políticas, de sus actores, y de sus relaciones. Desde esa perspectiva, se han construido estudios en el campo de las relaciones entre políticas públicas y cambios institucionales tomando como eje analítico la capacidad estatal o gubernamental para explicar las transformaciones de la educación superior en diversos contextos nacionales (Parsons, 1997; Kent, 2002; Kent y De Vries, 2002a y b). Estos estudios han hecho énfasis en las relaciones entre los gobiernos y los grupos y actores intermedios de las diversas arenas de políticas públicas, como una forma de entender los efectos de la capacidad estatal en el desempeño, en el éxito o el fracaso de determinadas políticas de cambio o innovación de la acción pública.

Estas dos grandes perspectivas analíticas ofrecen herramientas importantes para examinar los estilos de elaboración y conducción de las acciones públicas de los gobiernos nacionales y de los gobiernos locales, o subnacionales. La primera tiene la virtud de resaltar las determinaciones que el régimen político tiene en la construcción y aplicación de las políticas gubernamentales, que influyen de manera poderosa en los esquemas de gobernabilidad que se producen por el tipo de relaciones políticas establecidas entre las instituciones políticas y sus actores. Desde este punto de vista, se subraya el hecho de que las políticas públicas no surgen ni se desarrollan en

ra fines analíticos y explicativos, es necesario distinguirlas para precisar mejor los fenómenos relacionados con el ejercicio gubernamental. Aunque la ambigüedad y complejidad de ambos términos está lejos de ser resuelta, para fines operativos definiremos la *governance* como “gobierno relacional” es decir, como la forma de organización del gobierno para relacionarse con las diversas redes de políticas. Por *governability* entenderemos aquí la capacidad sistémica del gobierno (y del régimen político en general) para tomar decisiones y responder a las demandas societales. La primera atiende a la *dimensión organizativa* del gobierno. La segunda atiende a la *capacidad política* del gobierno. Para una revisión de la discusión sobre el término de *governance* y la discusión sobre el confuso origen del concepto de gobernabilidad, cfr. Blanco y Gomá, 2003; Tomassini, 2001; Camou, 2001. Para unas reflexiones sobre gobernabilidad y gobierno en el contexto de la educación superior y en las universidades públicas, cfr. Acosta, 2000c; López, 2001.

el vacío político, sino que existen y se desarrollan justamente por el entramado de las relaciones políticas, de las reglas, estructuras, actores y procesos que constituyen un determinado régimen político, de cuyas características se desprenden determinados estilos y patrones de conducción gubernamental, y formas específicas de “aprendizaje político” de los gobernantes, de los partidos y de los grupos políticos.³ La segunda perspectiva, en cambio, llama la atención sobre los patrones de desempeño institucional sobre el cual descansan las políticas públicas, y que explican la eficacia y legitimidad de la acción gubernamental en los diversos campos y arenas de la acción pública. Aquí se analizan los recursos, dispositivos y capacidades de que disponen los gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas y procesos de cambio institucional, tratando de identificar y comparar las fortalezas y las debilidades del desempeño gubernamental en diversos momentos.

Las políticas locales en la educación superior en Jalisco en los años noventa

El primer punto que hay que resaltar en el análisis de las relaciones entre cambio político y cambio en las políticas en Jalisco durante los años noventa es que el proceso ocurrió en un contexto de crecimiento y diferenciación anárquica de la educación superior estatal. Este crecimiento, piloteado por el incremento de la educación superior privada y por la diferenciación del sector público, es visible a lo largo de la década de los años ochenta, pero sobre todo en la primera mitad de los noventa, y en términos generales corresponde con lo ocurrido a escala nacional en el sistema de educación superior (Kent y De Vries, 2002a). En ese contexto, el primer gobierno panista de Jalisco (1995-2001) rápidamente heredó y experimentó una doble presión: de un lado, tensiones y conflictos para establecer fórmulas de coordinación institucional para estructurar, regular y conducir el sistema de educación superior local, y por el otro, una suerte de “déficit de autoridad” capaz de imprimir eficacia y legitimidad a sus intervenciones en la educación superior jalisciense.⁴

³ Surgida del campo de la psicología política, la teoría del aprendizaje político intenta en términos generales explicar cómo y por qué los cambios en las creencias de los individuos y las organizaciones cambian, o pueden cambiar, políticas y rutinas. En particular, una forma específica de este aprendizaje, el aprendizaje democrático, puede resultar útil para analizar procesos de cambio político en América Latina. Ese tipo de aprendizaje puede ser definido como “la adquisición de actitudes y prácticas que contribuyan a la gobernación democrática, es decir, la resolución de problemas colectivos en un contexto democrático” (McCoy, 2000:3).

⁴ Este “déficit de autoridad” está estrechamente asociado con los típicos problemas de

Esta doble presión no surgió o se originó con el primer gobierno de oposición política al PRI en la entidad. De hecho, esta problemática bifronte se estructuró lenta y complejamente en Jalisco desde los años setenta y ochenta, en los cuales el sistema de educación superior creció y se diversificó aceleradamente, y las reglas históricas de intervención gubernamental rápidamente fueron insuficientes, inoperantes y en no pocas ocasiones cuestionadas desde diversos frentes. La educación superior en Jalisco había descansado históricamente en el virtual monopolio que la U de G ejercía en el sistema estatal, un monopolio derivado del carácter "oficial" de la Universidad (expresado en la Ley Orgánica de su refundación en 1925, y reforzado en la Ley de 1952), y de las funciones políticas manifiestas y latentes que jugaban varias generaciones de liderazgos políticos universitarios en el régimen político local y nacional. Esto hizo que la coordinación gubernamental de la educación superior operara como una suerte de *coordinación delegativa*, que descansaba en gran medida en las políticas expansionistas y en los recursos y capacidades de la propia U de G.⁵

Sin embargo, ese monopolio virtual fue opacado poco a poco por el rápido crecimiento de las instituciones privadas y la lenta diferenciación del sector público no universitario a partir de la segunda mitad de los años noventa⁶ (ver Cuadro 1) Si en las dos décadas anteriores la expansión anárquica y no regulada de la educación superior en Jalisco había descansado fundamentalmente en la lógica expansionista de la U de G, esa misma orientación fue sustituida por el crecimiento explosivo del sector privado desde 1996. Existe aquí una extraña asociación histórica entre el virtual monopolio de la educa-

eficacia decisional que suelen atormentar a los gobiernos surgidos en un proceso de cambio de régimen político (Morlino, 1985:219-243).

⁵ Por "coordinación delegativa" se entiende aquí la renuncia o imposibilidad del gobierno local a ejercer sus funciones formales e institucionales de coordinación del sistema educativo superior, y la transferencia de ese poder a una organización pública no gubernamental, cuya centralidad en el sistema hace posible que opere sus propias políticas institucionales sin los costos, riesgos y restricciones de estrategias cooperativas en relación con los otros actores del sistema. Este tipo de coordinación del sistema contrasta, por supuesto, con la clásica tipología de coordinación propuesta por Burton R. Clark (1991), como son la coordinación burocrática (controlada por el Estado), la coordinación política (negociada entre diversos actores), la coordinación del mercado (controlada por intereses privados), o la coordinación profesional (conducida por los intereses de los profesionistas).

⁶ La Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), fundada como universidad privada en 1935, siempre jugó un papel de grupo de presión en el campo político y en el campo de la educación superior en el estado. Sin embargo, son otras instituciones privadas locales (ITESO, UNIVA), privadas nacionales (ITESM), y públicas federales (Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas), las que emergen y se consolidan como parte del proceso de expansión anárquica del sistema de los años noventa y las que ejercerán una mayor presión al gobierno local para incorporar sus intereses y demandas como parte de la agenda gubernamental local.

Cuadro 1
Crecimiento de la matrícula del Sistema de Educación Superior en Jalisco, 1990-2000

Población Escolar en el Sistema de Educación Superior en Jalisco 1990-2000															
	Normal			Técnico superior			Licenciatura			Posgrado			Total		
	Públicas	Privadas	Subtotal	Públicas	Privadas	Subtotal	Públicas	Privadas	Subtotal	Públicas	Privadas	Subtotal	Públicas	Privadas	Total
1990	4 368	909	5 277				78 092	19 328	97 420	2 633	871	3 504	85 093	21 108	106 201
1991	5 384	958	6 342				82 200	21 170	103 370	2 243	869	3 112	89 827	22 997	112 824
1992	5 541	867	6 408				91 339	19 701	111 040	2 588	820	3 408	99 468	21 388	120 856
1993	6 537	815	7 352				91 195	16 078	107 273	2 304	833	3 137	100 036	17 726	117 762
1994	6 773	739	7 512				88 319	19 320	107 639	2 591	813	3 404	97 683	20 872	118 555
1995	8 378	776	9 154				76 373	20 236	96 609	2 562	1 547	4 109	87 313	22 559	109 872
1996	9 432	751	10 184				76 572	20 605	97 177	2 438	2 185	4 623	88 442	23 541	111 984
1997	10 619	728	11 347	1 634	1 445	3 079	47 600	25 793	73 393	2 684	2 228	4 912	62 537	30 194	92 731
1998	11 956	705	12 660	567	1 806	2 373	55 854	31 244	87 098	2 760	3 793	6 553	71 137	37 548	108 684
1999	13 460	683	14 143	665	1 831	2 496	52 196	38 358	90 554	3 944	4 059	8 003	70 265	44 931	115 196
2000	15 154	661	15 815	1 006	1 787	2 793	56 915	43 554	100 469	4 323	4 907	9 230	77 398	50 909	128 307

Fuente: ANUIES, *Anuarios Estadísticos 1990-2000*.

ción superior ejercido por la U de G y el virtual monopolio de la representación política ejercido por el PRI en el transcurso de los años setenta y hasta los primeros años de la década de los noventa. Con el debilitamiento político del PRI y con la reforma de la U de G en el periodo 1989-1995, la lógica del crecimiento y expansión de la educación superior en Jalisco pasó a descansar fundamentalmente en el crecimiento anárquico del sector privado, lo que refleja un nuevo ciclo expansivo no regulado de la educación terciaria en el estado.

En esas circunstancias de expansión descontrolada de la matrícula, en las instituciones públicas y privadas, y de sus variadas expresiones políticas, los gobiernos priistas —como luego le sucedería al primer gobierno panista— encontraron cada vez más dificultades para legitimar sus intervenciones en el campo de la educación superior, y sus acciones, o inacciones, fueron cada vez más cuestionadas por diversos actores no universitarios. El proceso del cambio político transcurrió así en un escenario donde el acuerdo o pacto histórico entre la U de G y el gobierno estatal, dominado por el PRI, rápidamente fue siendo políticamente inoperante, debido no solamente al crecimiento de la oposición política en el estado (representada fundamentalmente por el PAN), sino también debido al hecho de que los propios estilos y patrones de liderazgo en la U de G comenzaron a diversificar sus afiliaciones partidistas, algunas de ellas de oposición al propio PRI, como es el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Pero es en el periodo de Guillermo Cosío Vidaurri (1989-1992), y de su sucesor “interino” Carlos Rivera Aceves (1992-1995), cuando el desgaste del priismo local se acentúa (Gómez, 1997), y el tema de la educación superior es prácticamente abandonado o excluido de la agenda gubernamental. Sin embargo, y paradójicamente, mientras en esos mismos años en la U de G se experimentaba un importante proceso de reforma política e institucional, y el sistema de educación superior sufría los efectos de una suerte de “revolución silenciosa”, no ocurría ningún tipo de reformas en la política gubernamental local en este campo, salvo una retirada gubernamental de casi cualquier tipo de acciones al respecto.⁷

⁷ Esta “retirada” gubernamental se explica en parte por el proceso de reforma de la U de G iniciado en 1989, con el rectorado de Raúl Padilla López (1989-1995), cuya administración se concentró en la reforma de la universidad, para transitar hacia un modelo de universidad en red, distribuida por todo el estado de Jalisco. Esta reforma implicó un inerte enfrentamiento entre las élites dirigentes tradicionales de la U de G, que se resolvió en la formación y el paulatino fortalecimiento de una coalición reformadora dirigida por el propio Padilla López a lo largo de los años noventa. Frente a esas circunstancias, los gobiernos priistas de Cosío Vidaurri y de Rivera Aceves, guardaron una actitud de no intervención en los asuntos universitarios y en general de los problemas de la educación superior en el estado, lo que explica en buena medida la ausencia de políticas públicas locales en este campo, o, en otras palabras, la decisión política gubernamental local de no establecer políticas hacia este sector. Al respecto, cfr. Acosta (2000a).

Al ocurrir la alternancia política en 1995, el primer gobierno panista se enfrentó a un escenario donde el monopolio de la U de G se había debilitado, y el sistema de educación superior experimentaba los primeros efectos de la expansión no regulada de los años anteriores. Sin una estrategia definida, y con las presiones propias de un nuevo gobierno y de un nuevo partido en el poder, el gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez puso el énfasis de su programa educativo en la necesidad de integrar y coordinar un verdadero sistema estatal de educación superior.⁸

Una de las primeras críticas del nuevo gobernador a la manera en que operaba la educación superior en Jalisco a mitad de los años noventa, es que “aun siendo uno de los estados mexicanos de mayor desarrollo, Jalisco tiene uno de los sistemas de educación superior más fragmentados, siendo casi inexistentes la colaboración, la integración y la coordinación entre las instituciones [...] La influencia del gobierno estatal sobre el desarrollo de la educación superior ha sido severamente limitada por el hecho de que el gobierno federal dicta la política para la educación superior pública”. En estas condiciones, su gobierno se proponía enlistar “la cooperación de las instituciones de educación superior para reducir las inequidades y crear un sistema estatal guiado por los objetivos de calidad y relevancia” (Cárdenas Jiménez, 1995, citado por Kent, 2002:14).

Desde esta perspectiva, y obligado por las circunstancias a definir una política al respecto,⁹ la agenda explícita del nuevo gobierno estatal para el periodo 1995-2001 descansó en los siguientes puntos:

1. Crear un consejo estatal para la educación superior que desarrollara una política estatal integrada y promoviera mayor diversidad en los formatos institucionales.

⁸ Cárdenas Jiménez (Zapotlán El Grande, Jalisco, 1958), es un personaje representativo del neopanismo jalisciense. Ingeniero electricista por el Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán (una institución pública federal), y luego funcionario de la misma, con un posgrado en ingeniería por la Universidad Politécnica de Madrid, Cárdenas Jiménez había sido Presidente Municipal de su natal Ciudad Guzmán (1992-1994) antes de su postulación como candidato del PAN a gobernador del estado, proceso en el cual derrotó a brumadora y sorpresivamente al candidato del panismo tradicional, Gabriel Jiménez Remus.

⁹ La evidencia de que ni el nuevo gobernador ni su partido habían “tematizado” la educación superior como un problema estratégico o relevante en el estado es el hecho de que, en la plataforma político-electoral con la que participó el PAN en el proceso electoral de 1994, el tema de la educación superior sólo ocupa unas cuantas líneas en el contexto de los problemas educativos y culturales que a juicio del Comité Directivo Estatal eran relevantes en el estado (PAN, 1994:92-95).

2. Incrementar la cobertura regional, reducir la inequidad y mejorar la razón de educación media superior a educación superior.
3. Incrementar la eficiencia, disminuir la deserción y mejorar la eficiencia terminal.
4. Mejorar la calidad y competitividad de los programas de educación superior a través de evaluaciones.
5. Promover la mejoría del profesorado.
6. Apoyar programas de investigación y posgrado basándose en criterios de excelencia y relevancia para el desarrollo regional.
7. Promover las relaciones entre la educación superior, la iniciativa privada y las comunidades locales.

Estos puntos comportaban un cuestionamiento implícito del papel que la U de G, la institución de educación superior más antigua, influyente y poderosa de la entidad, había desempeñado en el crecimiento del sistema, y de los problemas de la educación superior jalisciense. Calidad, evaluación, pertinencia, formaron parte del corazón discursivo de la interpretación del nuevo gobierno respecto de la educación superior, un tema que, sin embargo, no formaba parte de las preocupaciones centrales de la doctrina de inspiración católica del panismo jalisciense, y que en realidad se asociaba más por pragmatismo que por convencimiento a la orientación de las políticas federales de educación instrumentadas en este sector durante los gobiernos priistas de Carlos Salinas (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000).¹⁰

La interpretación del gobierno de Cárdenas Jiménez descansaba en la idea de que era necesario que su gobierno regulara el crecimiento del sistema y asegurara su calidad, y para ello era necesario establecer un nuevo arreglo institucional con los diversos actores de la educación superior en la entidad, incluyendo por supuesto a la U de G, a las principales instituciones de educación superior privadas y a las instituciones públicas federales. De ahí surge la propuesta de crear un Consejo Estatal que sirviera como espacio de negociación y acuerdo de las acciones y programas educativos del nivel terciario local, y que imprimiera legitimidad y eficacia a la labor del gobierno estatal

¹⁰ Ésta es en realidad la tónica que domina el ejercicio gubernamental del panismo a nivel nacional, donde las políticas del nuevo oficialismo no son muy distintas de las que el priismo en el poder diseñó y aplicó con distintos grados de éxito (o de fracaso, según quiera verse) en los años noventa. Política económica, política social, educación, siguen patrones muy parecidos a los de las políticas públicas de la transición política mexicana. En otras palabras: el panismo se empeñó en producir un cambio político, pero no un cambio en las políticas.

en este campo.¹¹ La tradicional irrelevancia de una instancia federal formal anterior (COEPES, *Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior*, creada desde 1978, pero que nunca había operado), parecía estar detrás de la intención de crear una nueva instancia local, en un nuevo contexto político.¹² Esta acción era importante pero no estratégica en el conjunto de la agenda educativa del gobierno local por dos razones principales: por un lado, debido al accidentado, complejo y políticamente explosivo proceso de federalización de la educación básica iniciado en 1992, y que en el periodo 1994-1997, implicó su instrumentación en Jalisco, es decir, justo en los primeros años del primer gobierno panista de Jalisco; y, por otro lado, debido a la fuerza política de la U de G en el estado, que disputa el rol de autoridad pública para regular la educación superior en el estado (Kent y De Vries, 2002b:22).¹³

El primer factor, la puesta en marcha del proceso de federalización de la enseñanza básica en Jalisco, llevó a la revisión de la *Ley de los servicios educativos, culturales y deportivos* local que operaba desde 1991 (anterior, por supuesto, al Acuerdo Nacional de Modernización Educativa, de 1992), y que fue considerada como insuficiente e inoperante para fortalecer las capacidades regulatorias y normativas del gobierno local ante el proceso de federalización educativa. Ello llevó a la formulación y aprobación de una nueva Ley General de Educación en la entidad, que contemplaba las exigencias de adaptar el marco jurídico a las necesidades de administración, control y su-

¹¹ Esta propuesta fue precedida y acompañada de otra acción, aunque no surgida del equipo del nuevo gobernador ni de su partido. En el transcurso de los meses de la campaña electoral las autoridades de la U de G habían promovido la creación y operación de una "Asamblea de Directivos de Educación Superior en el estado de Jalisco", en la cual se habían "establecido mecanismos de coordinación para atender los problemas comunes de las diferentes instituciones de educación superior en la entidad", y que habían implicado, para la U de G, el establecimiento de vínculos institucionales con establecimientos privados locales como el ITESO, la UNIVA e incluso la UAO, durante un largo tiempo el rival ideológico y político más importante de la U de G en Jalisco (U de G, 1996:21-22).

¹² Esta instancia fue creada en todos los estados del país desde 1978, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), un instrumento federal derivado de la promulgación de la Ley General de Coordinación de la Educación Superior, en el periodo del Presidente José López Portillo (1976-1982). En dicho Sistema participan no solamente las instancias gubernamentales federales y estatales, sino también la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), a la que pertenece desde su formación en 1952 la U de G.

¹³ Además del estudio citado, las afirmaciones sobre la "prioridad dudosa" de la educación superior en la agenda educativa local tiene su origen en una conversación de este autor con Miguel Agustín Limón Macías, ex Secretario de Educación y Cultura del Gobierno de Jalisco (1998-2002).

pervisión surgidas como consecuencia del proceso de integración de los sistemas federal y estatal, en la provisión de los servicios educativos por parte del gobierno local. Producto de ello fue, en primer lugar, la iniciativa de ley enviada por el gobernador a la legislatura local, y luego, la aprobación, por parte de la LIII Legislatura del Congreso Local, de la nueva *Ley General de Educación del estado de Jalisco*, el 26 de agosto de 1997, publicada en el Diario Oficial de Jalisco al día siguiente. En dicha Ley, sin embargo, no se contemplaron cambios sustantivos respecto de la educación superior, donde se reconocía, como en el pasado, la autonomía de las instituciones (incluida, explícitamente, la U de G), para auto-organizarse y autogobernarse según sus respectivos ordenamientos jurídicos (Gobierno del Estado de Jalisco, 1997).

Pero el otro factor que explica la intención del gobierno panista de crear una nueva instancia de negociación política y de políticas era, precisamente, la fuerza política de la U de G en el contexto estatal. Esa fuerza, sin embargo, a mitad de los años noventa, ya no era como solía ser. Luego del aumento moderado observado en la década anterior (1980-1990), en la segunda mitad de los años noventa fue posible advertir un notable aumento de la matrícula conducido por el crecimiento de las instituciones privadas, lo que llevó a una disminución relativa del porcentaje de participación del sector público en el conjunto del sistema, fuertemente determinado por la disminución de la participación absoluta y relativa de U de G.¹⁴ Por otro lado, fue posible advertir

¹⁴ El ritmo de crecimiento de la educación superior en el estado en la década de los ochenta fue de un 32.4%, es decir, una tasa de crecimiento promedio anual de 3.2%. Este crecimiento descansó claramente en la expansión del sector público (que creció en poco más del 44% en el periodo), mientras que el sector privado disminuyó en 1.3% en la misma década (véase Cuadro 2). En cambio, en la década de los noventa el crecimiento total de la matrícula del sistema fue de un 20.8%, pero ese crecimiento se explica por el incremento de la matrícula del sector

Cuadro 2

Crecimiento de la matrícula de Educación Superior en Jalisco, 1980-1990

<i>Año escolar</i>	<i>Sector público*</i>	<i>Sector privado**</i>	<i>Total</i>
1979-1980	57 643	20 716	78 359
1989-1990	83 344	20 434	103 778
% de incremento	44.5%	-1.3%	32.4%

* Incluye matrícula total de educación normal, licenciatura universitaria y posgrado.

** Incluye matrícula total de normales particulares y universidades privadas que ofrecen licenciatura y posgrado.

Fuente: Construcción propia sobre la base de los datos contenidos en: SEP/ANUIES, *Matrícula de la Educación Superior. Serie histórica 1980-1997*, México, 1998.

un incremento desordenado de las opciones de posgrado sobre las de licenciatura, así como un crecimiento notable de las instituciones formadoras de profesores de educación básica (primaria y secundaria). Estos fenómenos llevaron al gobierno de Cárdenas Jiménez a proponer como primer punto de su agenda de gobierno en el campo de la educación superior, la creación del mencionado Consejo Estatal de Educación Superior como un espacio de negociación y acuerdo de las diversas instituciones de educación superior en el estado, pero también como un mecanismo de concertación política que permitiera el diseño de políticas de regulación de la educación superior jalisciense.¹⁵

Esta intención, sin embargo, no prosperó por diversas circunstancias. Una creciente tensión por cuestiones políticas y presupuestarias con las autoridades de la U de G, de un lado, y el enfrentamiento con la oposición política en el congreso local (sobre todo luego de las elecciones intermedias de 1998), del otro, fueron factores que impidieron la instrumentación del Consejo, y que en realidad imposibilitaron el establecimiento de un espacio de interlocución del gobierno local con las instituciones de educación superior. En el primer caso, la cuestión presupuestaria de la U de G, que se había convertido en un asunto de interés y conflicto permanente desde los años de la crisis económica de los ochenta, y recrudecidos por el “error de diciembre” de 1994,¹⁶ sig-

privado (141% en la década), y la disminución de la matrícula pública (-9%), en el mismo periodo. Una clave explicativa fundamental de este proceso tiene que ver con la disminución de la matrícula de licenciatura registrada en la U de G, que disminuye bruscamente a partir de 1993, debido a la decisión de las autoridades universitarias de depurar los métodos de registro utilizados, que “inflaban” la matrícula para efectos de negociación presupuestal anual con el gobierno federal y local.

¹⁵ El proyecto de creación del Consejo tuvo su punto más alto de posibilidades de ser establecido hasta fines de 1999, es decir, más de cuatro años después de iniciado el gobierno de Cárdenas Jiménez. El 17 de diciembre de 1999, reporteros de diarios locales informaban que el día anterior el Gobernador y el Secretario de Educación se habían reunido en la *Casa Jalisco* (la sede del Ejecutivo estatal), con “14 Rectores y Directores de instituciones de educación superior públicas y privadas de Jalisco, para iniciar formalmente la integración del Consejo Estatal para la Planeación de la Educación Superior”. Según esta fuente, el Secretario de Educación del Estado, Miguel Agustín Limón, señalaba que “esa figura colegiada se dará a la tarea de evaluar la oferta educativa en el nivel superior y hacer planes de corto, mediano y largo plazo en materia de infraestructura y opciones de enseñanza. Uno de los objetivos concretos será acordar posibles ajustes en la matrícula en aquellas carreras sobresaturadas, así como la apertura de nuevas profesiones en áreas laborales emergentes [...], se tratará de recomendaciones, nunca imposiciones a las universidades...”. Periódico *El Informador*, 17 de diciembre de 1999, Guadalajara, Jal.

¹⁶ Me refiero a la crisis económica y financiera ocurrida en diciembre de 1994, en los primeros meses del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), cuando fuga de capitales, inflación

nificaba una presión constante de las autoridades universitarias al gobierno local para incrementar su participación en los montos anuales destinados a la institución. En un contexto de escasos recursos y crecientes demandas, el gobierno panista experimentó las imposibilidades de acceder a las demandas de los universitarios, y, con ello, experimentó también el deterioro de su legitimidad y autoridad en este campo.

Pero el otro factor importante fue el declive político electoral del panismo en 1998, es decir, en el periodo de renovación del congreso local. Si en 1995, con un 54% de los votos (una diferencia de 16 puntos porcentuales con relación a su más cercano competidor, el PRI) el panismo había alcanzado 24 de los 37 escaños del congreso local (un dominio de 65%), en 1998, el PAN sólo logró conquistar 20 de las 40 diputaciones locales (50%)¹⁷ (Cortés, 2000; Lomelí, 2001). En estas condiciones, el margen de maniobra del gobierno panista se había complicado, pues frente a un congreso más equilibrado en la representación, las negociaciones tendían a hacerse más difíciles y tortuosas. De comenzar con un “gobierno unificado” en 1995, el PAN terminó en una típica situación de gobierno dividido en la segunda parte de su gestión.¹⁸

En especial, la agencia gubernamental dedicada específicamente a la elaboración de acciones para la educación local, la Secretaría de Educación y Cultura (SEC), prácticamente no tuvo ninguna influencia en la elaboración de una política de desarrollo de la educación superior, que fue dejada como un asunto político y no como un asunto de políticas, como solía ocurrir en el pasado. Ni siquiera la presencia de un respetado representante del panismo doctrinario o tradicional, Efraín González Luna Morfín, como titular de la SEC,¹⁹ fue suficiente para avanzar en una modificación de los patrones de no-

y estancamiento afectaron nuevamente a la economía mexicana, y cuyos efectos se sentirían con fuerza entre 1995 y 1996.

¹⁷ En 1995 la ley electoral local determinaba la existencia de 20 distritos electorales elegidos directamente por los ciudadanos, y 17 eran distribuidos de acuerdo a votación proporcional de cada partido. Entre 1996 y 1997 se reformó la legislación local para elevar a 20 puestos la representación proporcional. Ello explica el aumento de los escaños (“N”) y la pérdida proporcional de Acción Nacional.

¹⁸ Según la terminología politológica contemporánea convencional, un gobierno unificado es aquel donde el partido del titular del ejecutivo tiene también la mayoría de los puestos o escaños del congreso. El gobierno dividido, por su lado, es aquel donde el partido del ejecutivo no domina en el congreso, donde es minoría. Para un análisis de la experiencia mexicana de los gobiernos divididos, y sus implicaciones para la toma de decisiones, cfr. el texto de Lujambio (2002).

¹⁹ Hijo de Efraín González Luna, el “segundo padre fundador” del PAN (el primero fue Manuel Gómez Morfín), González Luna Morfín (Guadalajara, 1929), había sido diputado federal (1967-1970), y candidato del PAN a la Presidencia de la República en 1970.

intervención del gobierno local en la educación superior.²⁰ En esas condiciones, la debilidad política gubernamental del periodo 1995-2001 se explica por la emergencia de las fuerzas del mercado educativo local y por la tradicional fuerza política de la U de G. Esas dos fuerzas de alguna manera actuaron como presiones para impedir que el gobierno local panista actuara con fuerza propia y fuera conductor de la educación superior en el estado.²¹

A lo largo del periodo 1995-2001, las manifestaciones de desacuerdo político en torno a la actuación del gobierno local en la educación superior se acentuaron. Entre 1998 y 2000, en especial, los desacuerdos con la U de G se incrementaron debido a la "Iniciativa Popular" lanzada por esta institución y aceptada en el Congreso Local, en la que se comprometía al gobierno estatal a incrementar paulatinamente sus recursos financieros en un periodo de varios años, a efecto de alcanzar la media nacional del presupuesto universitario. Ello llevaría a un intenso debate en el congreso local, donde intervendría activamente el propio gobernador, argumentando que la U de G debía comprometerse, entre otras cosas, a desincorporar de sus estructuras académica y organizativa el sistema de enseñanza media superior, permitir la fiscalización del congreso local sobre sus finanzas, o incluso, cambiar su ley orgánica para que el rector general de la universidad pudiera ser electo de manera universal, directa y secreta, por la propia comunidad universitaria, y no por el Consejo General Universitario, como ocurre desde la reforma a la Ley Orgánica de 1994.²² Sin embargo, y a pesar

²⁰ De hecho, el primer secretario de educación del gobierno panista (1995-1998), se inclinaba mucho más a la idea de la continuidad en las políticas educativas que hacia el cambio de las mismas. "Cuando me preguntan acerca de los cambios y las novedades que pretendo realizar como Secretario de Educación del estado de Jalisco, señalaba en una entrevista realizada el 28 de noviembre de 1996, suelo responder que no me interesan tanto las novedades que yo pudiera introducir, como la continuidad de todos los aspectos positivos que existen en la educación pública y privada en Jalisco, y señalo que si me ponen a escoger, entre continuidad y ruptura, me inclino a buscar la mayor continuidad posible y a realizar los cambios indispensables que exija el bien común de la educación en nuestro estado" (González Luna Morfín, 2000: 12).

²¹ Esta situación de debilidad política también puede analizarse desde el punto de vista de las pocas acciones que, desde la competencia exclusiva del gobierno estatal, se realizaron en el primer gobierno panista. En total, sólo se pudo abrir un "Instituto Tecnológico Superior" en la capital del estado, como organismo descentralizado del gobierno estatal, en septiembre de 1999, y el cual ofrecía estudios a nivel licenciatura en tres tipos de ingenierías. Ese mismo Instituto entraría en crisis a menos de un año, por la altísima deserción de sus estudiantes. Por otra parte, en 1998 se instala la Universidad Tecnológica de Jalisco, como producto de un programa federal, y no local.

²² Al respecto, pueden consultarse las noticias que periódicos locales como *Público* y *El Informador* publicaron sobre el tema a lo largo del año 2000.

de estos enfrentamientos, hubo un punto de acuerdo importante: la modificación parcial de la Ley de Educación de 1997, para establecer la obligatoriedad y gratuidad del bachillerato en Jalisco, con lo que la educación básica quedaría conformada por tres niveles obligatorios y gratuitos: primaria, secundaria y bachillerato. Esto ocurrió el 6 de abril de 2000 (Cárdenas Jiménez, 2000:180). Esa acción, impulsada por el grupo parlamentario del PRD en el congreso local (donde participaba como diputado el ex rector de la U de G Raúl Padilla López durante los años 1989-1995), significó un acuerdo importante, aunque hasta la fecha pocas acciones se han tomado para su instrumentación en el estado.

Pero las tensiones entre el gobierno estatal y la U de G se mantuvieron hasta el final del sexenio. En enero de 2001, y luego de un intenso forcejeo por el presupuesto anual, el Congreso del estado aprobó la formación de una "Comisión especial tripartita sobre la U de G", en cuya integración participarían los coordinadores de las cuatro fracciones parlamentarias (PRI, PAN, PRD y PVEM), cuatro representantes del Ejecutivo estatal y cuatro representantes de la U de G. Esta Comisión trabajaría sobre una agenda de 11 puntos, que permitirían ordenar la política de apoyo y financiamiento para la universidad en los años siguientes. Dichos puntos fueron:

1. Definir criterios de distribución y asignación de los recursos para la U de G, con el propósito de "llegar en seis años a la media nacional".²³
2. Fiscalización del Congreso del estado a los recursos públicos aplicados por la universidad.
3. Incremento de la vinculación entre docencia e investigación con las "necesidades reales de la población".
4. Fortalecer el régimen de autonomía de los centros que integran la red universitaria de Jalisco, "con el objeto de crear un sistema estatal de universidades autónomas".
5. "Avanzar en la conformación de un sistema estatal de educación media superior, para garantizar que se cumpla con la disposición legal de los 12 años de escolaridad obligatoria en el Estado de Jalisco."²⁴
6. Fortalecer la participación del gobierno estatal en los programas de servicio social de la Universidad.

²³ En el año 2000, las autoridades universitarias argumentaban que la U de G se encontraba por debajo de la media nacional en términos del costo por alumno. Bajo ese criterio, orientaron sus esfuerzos y movilizaciones para lograr un financiamiento que permitiera alcanzar esa media.

²⁴ Este punto hace referencia al acuerdo tomado por el legislativo y el ejecutivo en abril de 2000, donde se incluía esa obligatoriedad en la Ley Estatal de Educación.

7. Garantizar “la incorporación de tres mil alumnos de licenciatura” en el siguiente ciclo escolar.
8. Incrementar la participación del gobierno federal en el subsidio a la U de G.
9. Comprometer los recursos públicos que recibe la Universidad en el desarrollo de las funciones sustantivas (investigación, docencia, difusión y extensión).
10. “Diseñar mecanismos para fortalecer la participación democrática de la comunidad universitaria en la elección de las autoridades de la institución”.
11. Establecer un “sistema único de información” para anticipar las necesidades del crecimiento y desarrollo de la U de G. (Congreso del Estado de Jalisco, 2001).

Estos once puntos fueron aprobados por el Congreso Local, y, como se observa, incluía (y confundía) asuntos de financiamiento con temas políticos, acciones de fiscalización con aspectos administrativos. A unas semanas de que terminara sus funciones la LV legislatura, estos acuerdos fueron, en la práctica, olvidados, y no fueron reconocidos ni retomados por la legislatura siguiente (2001-2004), cuya agenda no incluyó de manera central el tema de la U de G.

El resultado general de este proceso fue, por lo menos, doble. Por un lado, un mayor distanciamiento entre las autoridades universitarias y el gobierno del estado. Por el otro, la inoperancia real y virtual del Consejo Estatal, así como la confirmación de la irrelevante operación de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), en cuya reactivación había participado la propia U de G (por razones políticas, para debilitar la propuesta de Consejo realizada por el gobernador), con magros resultados. Al finalizar el gobierno de Cárdenas Jiménez, la educación superior se había consolidado como un no-sistema, un territorio donde el “clivaje” Gobierno-U de G dominaba las acciones públicas, y en el cual el crecimiento de la educación superior privada continuaba siendo el fenómeno más importante del proceso de expansión de la educación superior.²⁵ En ambos casos, se confir-

²⁵ Al finalizar el sexenio de Cárdenas Jiménez, un reconocido grupo de expertos internacionales encabezado por John Mallea, afirmaba en un documento de evaluación de las políticas educativas en Jalisco, que “sería un error aplicar la palabra ‘sistema’ [...] a la educación superior en Jalisco. No se puede decir que existe un sistema en la esfera de la educación superior, pública o privada. Lo que más se aproxima a un sistema estatal de educación superior es la red de planteles descentralizados de la U de G. Y sin embargo, esta institución aunque coopera con

mó el deterioro de la autoridad política del gobierno estatal respecto de la educación superior, aunque, paradójicamente, en el contexto político electoral más amplio, el PAN lograra refrendar su triunfo electoral en las elecciones locales de noviembre de 2000, cuando nuevamente alcanzó la gubernatura del estado con su candidato, Francisco Ramírez Acuña, para el periodo 2001-2007.

La renovación del triunfo del PAN en Jalisco, ha significado, hasta ahora, la continuación de la política de no-decisión del gobierno estatal en el campo de las políticas públicas hacia el sector. Preocupado por el reestablecimiento de las relaciones políticas con la U de G, el nuevo gobernador y su partido han optado por mantener un bajo perfil en la intervención pública en el campo de la educación superior, dejando que las fuerzas del mercado educativo y la fuerza política e institucional de la U de G intervengan en el nuevo ciclo expansivo (y no coordinado) de la educación superior en Jalisco. La intención por “hacer efectivo” el funcionamiento de la COEPES, por “elevar la calidad, equidad y pertinencia” de la educación superior, y “mejorar la coordinación del sistema de educación superior”, son los ejes discursivos que nuevamente aparecen en las propuestas del nuevo gobierno estatal (Secretaría de Educación de Jalisco, 2002). Sin embargo, hasta ahora, a dos años de gobierno, estas intenciones de política no se han transformado en capacidades políticas, lo que permite suponer que los problemas de gobierno del sistema estatal de educación superior se mantendrán igual o se agudizarán en el corto y mediano plazo.

Una interpretación general

¿Cómo puede interpretarse lo ocurrido en Jalisco en el primer gobierno de alternancia política democrática? De acuerdo con lo expuesto, la experiencia de la alternancia política no ha significado un cambio sustancial en el diseño y la hechura de las políticas locales en educación superior. Esto significa que, a pesar del cambio político en Jalisco, el nuevo gobierno no ha

otras, no tiene lazos formales con las Escuelas Normales, la Universidad Tecnológica de Jalisco, o los institutos federales de Tecnología...”. “La educación superior está organizada verticalmente y no de manera horizontal. La fragmentación y no la coordinación, atomización y no articulación, caracterizan a la impartición de la educación superior en Jalisco...” (John R. Mallea & Associates, 2000:93). Como se observa, el diagnóstico al final del sexenio del primer gobierno panista, se parece mucho a aquel con el que inició la gestión de Cárdenas Jiménez.

logrado impulsar cambios en el modo y estilo de conducción de las intervenciones gubernamentales en la educación superior en el estado. A pesar de los esfuerzos del gobierno, no es posible observar modificaciones sustantivas en la lógica de expansión de la educación superior, gobernada desde hace varios años por la combinación de la creciente fuerza del sector privado, la influencia de las políticas federales en el campo de la educación superior tecnológica y la tradicional fuerza política y pública de la U de G. En esas circunstancias, el primer gobierno panista ha sido un gobierno débil, incoherente y básicamente incapaz de incrementar su autoridad y capacidad política para coordinar e integrar un sistema estatal de educación superior.

Para algunos autores, el problema puede interpretarse como un problema de “disputa por la legitimidad” de las políticas locales en este campo, es decir, una lucha y tensión constante entre la intención gubernamental del panismo por incrementar su papel e importancia en la conducción del sistema estatal de educación superior, y la defensa de las instituciones de educación superior (en especial la U de G), por legitimar su papel e importancia en el desarrollo de ese sistema (Kent, 2002). Sin embargo, y sin desconocer la validez e importancia de esta disputa como el eje ordenador de los conflictos y tensiones que ocurrieron en el transcurso del primer gobierno de alternancia política en Jalisco, lo que puede advertirse es el hecho de que el enfrentamiento y polarización entre el panismo local y la U de G no se puede entender sin hacer referencia al marco más amplio de las relaciones entre el nuevo oficialismo político y sus variadas oposiciones políticas en la arena partidaria y en la arena pública no gubernamental. En otras palabras, quizá más que una disputa por la legitimidad, lo que tenemos es que en Jalisco se desarrolla un proceso de resignificación política de las políticas públicas locales, donde la “legitimidad de origen” del gobierno panista (legitimidad alcanzada mediante su triunfo electoral) no se ha traducido aún en “legitimidad de desempeño”, en el reconocimiento de su autoridad política en el campo específico de la educación superior. En estas circunstancias, y frente al hecho de que el sistema de educación superior local continúa una clara tendencia de crecimiento anárquico conducido por las fuerzas del mercado privado, la construcción de políticas públicas para la educación superior es sólo un buen deseo, en donde las acciones del Estado son más producto del juego rudo de la política que de la racionalidad política propia de una política democrática.

Un fenómeno particularmente poco explorado es el hecho de que a pesar de su indudable influencia en la matrícula del sistema, las instituciones privadas no han logrado traducir ese peso en representación política organizada. Las más importantes instituciones privadas de élite de la entidad, que incluyen las de orientación religiosa (UAG, ITESO, UNIVA), como las de corte

empresarial (ITESM), no han ejercido una presión política visible hacia el gobierno estatal en la arena política local, aunque sus relaciones con el ejecutivo las realizan, hoy, así como en el pasado, de manera individual y no como entidades organizadas de manera conjunta. Su presencia en las instancias de concertación de políticas (COEPES) es esporádica y débil. A pesar de ello, su fuerza institucional radica en la competencia por el mercado educativo, y su influencia en el crecimiento de la matrícula se ha incrementado en los últimos años, aunque, como ocurre a nivel nacional, el mayor volumen y tasas de crecimiento de la educación superior privada descansa no en este tipo de universidades de élite, sino en el amplio y poco conocido universo de las pequeñas instituciones privadas conocidas como “de cochera”, o, más coloquialmente, como “universidades patito”.²⁶

Esta paradoja del sector privado —fuerza en la matrícula, debilidad en la política—, junto con las dificultades de entendimiento político de la U de G con el gobierno local, pueden explicarse, en términos generales, como un efecto de la reconfiguración de la esfera pública en el ámbito de la educación superior. Un indicador de este proceso de reordenamiento o nueva configuración consiste en las dificultades para construir una noción común del “nuevo interés público” en la educación superior jalisciense, capaz de satisfacer e incluir los intereses particulares de los principales actores involucrados, en especial de la U de G. Esa reconstrucción del interés público implica también una institucionalidad gubernamental capaz de imprimir sentido, eficacia y legitimidad a la acción pública del gobierno local, lo que significa acuerdos, reglas e incluso, tal vez, una legislación local sobre la educación superior, que faciliten la creación de un marco institucional favorable a la cooperación entre los actores, y a la integración de un verdadero sistema estatal de educación superior. Sin esta reconstitución del interés público, será difícil pensar en el diseño y establecimiento de políticas locales al respecto, que descansen no solamente en la legitimidad de origen de gobiernos elegidos democráticamente, o en la importancia real e histórica de instituciones como la U de G, sino en su capacidad de lograr comportamientos cooperativos en diversas arenas de la acción pública, incluida, por supuesto, la de la educación superior jalisciense.

Pero por otro lado, el panismo jalisciense (como ocurre hoy con el panismo a escala nacional, luego del triunfo de Vicente Fox en julio de 2000),

²⁶ Para el ciclo escolar 2001-2002, el peso específico de la matrícula en este tipo de establecimientos era de casi 30 mil estudiantes, que representan el 47% de la matrícula total del sector privado. El resto (33 320 estudiantes, equivalentes al 53% del total), se distribuyó en las universidades privadas de cierto prestigio (UAO, ITESO, ITESM, UNIVA, UP, UNIVER) (Secretaría de Educación de Jalisco, 2003).

no tiene una política de enraizamiento o de arraigo (*embedded*) en los diversos actores, grupos y organizaciones políticas y sociales, que le permitan no solamente construir un agenda gubernamental sino, sobre todo, instrumentar acciones y compromisos que generen eficacia y legitimidad para su gestión en las arenas específicas.²⁷ Con el prejuicio ideológico o doctrinario de que el buen gobierno es un gobierno aislado, que sólo responde a las demandas de un ciudadano imaginario, el panismo jalisciense actuó en el periodo 1995-2001 como un gobierno que hizo a un lado las redes políticas y corporativas que habían funcionado durante el largo dominio priista, pero no las substituyó con otras, sino sólo con buenos deseos y nobles intenciones. Ésa es la dimensión política que parece explicar la debilidad gubernamental del panismo en el campo de la educación superior de Jalisco, en la que su papel como gobierno se explica solamente por el deseo de construir un nuevo estilo de gobernar, sin los contrapesos, compromisos e intereses que habitaban en el viejo régimen político. Si en política, como en la vida misma, suele existir aquello de que “un denso pasado se aferra al presente” (según palabras del escritor Philip Roth en *El animal moribundo*), el nuevo oficialismo panista se encuentra atrapado entre un pasado que no termina y un presente donde no puede establecer vínculos sólidos con la sociedad que gobierna.

Recibido: mayo, 2003

Revisado: octubre, 2003

Correspondencia: Universidad de Guadalajara/Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas/Departamento de Ciencias Sociales y Jurí-

²⁷ Esta situación se desprende de las tensiones suscitadas al convertirse, el panismo, en el partido en el poder, habiendo sido históricamente oposición leal. Desde finales de los años ochenta, con sus primeros triunfos electorales, al panismo se le complicó concebirse a sí mismo como un partido en el poder y calcular los riesgos de su nueva posición en sus relaciones políticas con los ciudadanos, con los grupos de interés y con los otros partidos. Los usos y costumbres que se ampararon tras la ideología católica del PAN, donde el poder político era visto como un atributo negativo de los gobernantes, como una fuente de corrupción y como encarnación del mal, fueron duramente cuestionados desde la segunda mitad de los ochenta con el liderazgo de Manuel J. Clouthier a la cabeza, al frente del neopanismo, cuya marca de identidad era el pragmatismo político-empresarial más aguerrido. En diciembre de 1996, el aún gobernador de Chihuahua, Francisco Barrio, señalaba con toda claridad esas tensiones: “Nos asedian las tentaciones del poder, tan seductoras y sutiles que embriagan y pierden a los espíritus menos firmes y templados. . . . Nosotros, panistas del cambio de milenio, tenemos que afrontar el reto singular de pasar de ser hombres de partido a hombres de gobierno y, sobre todo, hombres de Estado; estadistas en el sentido mejor y más amplio, que implica atender y preservar siempre los intereses superiores de la nación” (citado por Arriola, 1998:138).

dicas/Periférico Norte 799/Ed. L-201/Los Belenes, Zapopan, Jalisco/México 45100/Tel.-fax (33) 36 56 84 65/correo electrónico: aacosta@ucea.udg.mx

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián (2000a), *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guadalajara.
- (2000b), “Democracia y gobernabilidad luego de la transición política”, *Ren-glones*, año 15, núm. 46, agosto-noviembre, pp. 5-9.
- (2000c), “Gobierno y gobernabilidad universitaria: ejes para una discusión”, en *Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas*, *Encuentro de Especialistas en Educación Superior*, t. II, México, CIESH-UNAM, pp. 125-144.
- Arriola, Carlos (1998), *¿Cómo gobierna el PAN?*, México, Limusa.
- Balán, Jorge (coord.) (2000), *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, México, CRIM-UNAM.
- Blanco, Ismael y R. Gomá (2003), “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad”, *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 1, pp. 5-42.
- Brunner, José Joaquín (1990), *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Camou, Antonio (2001), “Estudio preliminar”, en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés, pp. 15-60.
- Cárdenas Jiménez, Alberto (2000), *Sexto Informe de Gobierno*, Guadalajara, Jal., (texto completo en <http://www.jalisco.gob.mx/gobierno/informes/index.html>), última consulta 5 de diciembre de 2003.
- Clark, Burton R. (1991), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, UAM/Nueva Imagen.
- Congreso del Estado de Jalisco (2001), “Sesiones ordinarias correspondientes al tercer año de ejercicio constitucional de la LV Legislatura del Honorable Congreso del Estado. Primera sesión del 10 de enero del año 2001”, *Diario de Debates*, Guadalajara, Congreso del Estado de Jalisco, enero.
- Cortés Guardado, Marco Antonio (2000), “Agenda pública, legitimidad y cambio político en Jalisco”, en Victor A. Espinoza Valle, (coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, Colef/Plaza y Valdés, pp. 79-96.
- De Vries, Wietse (2001), *El exorcismo de ángeles y demonios. Los efectos de las políticas públicas sobre el trabajo académico*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Espinola, Viola y Claudio de Moura Castro (eds.) (1999), *Economía política de la reforma educacional en Chile. La reforma vista por sus protagonistas*, Washington, DC, BID.

- Espinoza Valle, Víctor A. (coord.) (2000), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, Coleff/Plaza y Valdés.
- Evans, Peter (1992), "The State as Problem and as Solution", en S. Haggard y R. Kaufman (comps.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, pp. 139-181.
- Evans, P., D. Rueshemeyer y T. Skocpol (1985), *Bringing the State Back in*, Cambridge (Cambridgeshire)/Nueva York, Cambridge University Press.
- García Guadilla, Carmen (2002), *Tensiones y transiciones. Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*, Caracas, CENDES/Nueva Sociedad.
- Gobierno del Estado de Jalisco (1997), *Ley de Educación Pública del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Jal., (<http://www.educación.jalisco.gob.mx>).
- Gómez López, Alicia (1997), *Crisis y transición en Jalisco*, México, Universidad de Guadalajara.
- González Luna Morfm, Efraín (2000), *La educación: visión y mensdje*, Guadalajara, Secretaría de Educación, Gobierno de Jalisco.
- Grindle, Merilee S. (1996), *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press.
- John R. Mallea & Associates (2000), *Educación Jalisco 2000: una revisión internacional de sus políticas y prácticas, Reporte del Equipo de Revisión Internacional, presentado al Lic. Miguel Agustín Limón Macías, Secretario de Educación, Jalisco, México, noviembre de 2000* (120 pp.) (mimeo).
- Kent, Rollin (2002), "Jalisco. La disputa sobre la legitimidad de la acción gubernamental en políticas de educación superior", *Resultados preliminares del proyecto AHIEPS*, México, mayo de 2002 (inédita) (www.nyu.edu/iesp/ahieps/sp_research.html).
- (comp.) (1996), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kent, Rollin y Wietse de Vries (2002a), "Políticas federales en la educación superior mexicana", *Resultados preliminares del proyecto AHIEPS*. 4ª versión, 26 de octubre de 2002, México (inédita) (www.nyu.edu/iesp/ahieps/sp_research.html).
- (2002b), "Efectividad de las Políticas de Educación Superior en Jalisco y Guanajuato durante los años noventa: ¿Cómo explicar las diferencias en el desempeño de dos sistemas estatales?", *Resultados preliminares del proyecto AHIEPS*. 4ª versión, 26 de octubre de 2002, México (inédita) (www.nyu.edu/iesp/ahieps/sp_research.html).
- Krottsch, Pedro (2001), *Educación superior y reformas comparadas*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Levy, Daniel C. (1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, Porrúa.
- Loaeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lomelí, Luz (2001), *El sentido del voto. Electores, votos y sistema de partidos en Jalisco*, Guadalajara, ITESO.

- López Zárate, Romualdo (2001), "Formas de gobierno y gobernabilidad institucional (Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior)", tesis doctoral, *Doctorado Interinstitucional en Educación*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, octubre de 2001.
- Lujambio, Alfonso (2002), "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997", en María Amparo Casar e I. Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE/Taurus, pp. 319-348.
- McCoy, Jennifer L. (ed.) (2000), *Political Learning and Redemocratization in Latin America: Do Politicians Learn from Political Crises?*, Coral Gables (Florida), North-South Center Press, University of Miami.
- Mizrahi, Yemile (1995), "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, pp. 177-205.
- Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Muñoz García, Humberto (coord.) (2002), *Universidad: política y cambio institucional*, México, UNAM/Porrúa.
- Oszlak, Oscar (1986), "Public Policies and Political Regimes in Latin America", *International Social Sciences Journal*, núm. dedicado a *The Study of Public Policy. Comparative Approaches, the Institutional Context, Implementation and Effects*, vol. 38, núm. 2 (108), pp. 219-236.
- Parsons, Michael D. (1997), *Power and Politics. Federal Higher Education Policy-making in the 1990s*, Albany, State University of New York Press.
- PAN (Partido Acción Nacional, Comité Directivo Estatal) (1994), *Plataforma político-electoral 1995-2001. Jalisco: la hora de la democracia*, Guadalajara, PAN, octubre de 1994.
- Peters, Guy B. (1993), "Política pública y burocracia", *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 1, pp. 54-87.
- Rodríguez Gómez, Roberto (coord.) (1998), *La integración latinoamericana y las universidades*, México, UDUAL.
- Secretaría de Educación de Jalisco (2003), "Diagnóstico del sistema de educación Jalisco", (*Documento preliminar*) s. f., s. e. (*mimeo*).
- (2002), *Gobierno del Estado, Programa Estatal de Educación 2002-2007*, Guadalajara, Diciembre de 2002.
- Steiner, George (2001), *En el castillo de Barba Azul. Aproximación a un nuevo concepto de cultura*, Barcelona, Gedisa.
- Tomassini, Luciano (2001), "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina", en Fernando Carrillo F. (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 45-78.
- U de G (Universidad de Guadalajara) (1996), *Certidumbre y esperanza. Plan Institucional de Desarrollo 1995-2001*, Guadalajara, México.