

LA REGULACIÓN DEL CRECIMIENTO Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y LA CONFORMACIÓN DE SISTEMAS ESTATALES. EL CASO DEL ESTADO DE NAYARIT

ANDRÉS AUGUSTO ARIAS GUZMÁN
Universidad Autónoma de Nayarit

RESUMEN: El trabajo presenta los resultados de una investigación concluida sobre la educación superior en Nayarit como parte de la formación de posgrado del ponente. En el estudio se revisó cómo se han incrementado las instituciones, los programas educativos y la matrícula de educación superior en la entidad. Hoy sin duda, hay un universo de instituciones muy diversas que habitan las entidades de la república mexicana, estos fenómenos de crecimiento, diferenciación y diversificación se dan en un entorno de políticas orientadas hacia la conformación de sistemas estatales de educación superior. Ello bajo la línea descentralizadora del Estado mexicano que

ha caracterizado las últimas décadas. Los resultados de la investigación sugieren que en Nayarit hay un incremento y diversificación considerable de los programas y las instituciones de educación superior, pero esas tendencias dan síntomas de dispersión. El gobierno del estado apenas construye su capacidad de regular el crecimiento y la diversificación y quedan materias pendientes en la agenda local para la conformación de un sistema estatal de educación superior, tal como se presume, sucede en otras entidades de la república.

PALABRAS CLAVE: Educación Superior, Programas, Instituciones, Política, Sistemas Educativos.

Introducción

La educación superior en México se desenvuelve en un entorno de políticas cada vez más orientado a la evaluación y la calidad. El Estado ha incrementado su capacidad de influir en el desarrollo de la educación superior a partir de diversos mecanismos, pero éste timoneo es diferenciado y a distancia. En las últimas décadas se ha sostenido una política de planeación, de concertación y coordinación con diferentes momentos de impulso y distintos resultados en las entidades. La aparición de nuevos y diferentes programas educativos e instituciones ha configurado nuevos escenarios para los gobiernos estatales que buscan incidir con mayores espacios en la definición de prioridades de la educación superior en las entidades.

El problema, la pregunta y los objetivos de investigación

En Nayarit, estos procesos están en marcha como en otras entidades. A partir de los años 90 se comienza un proceso de diversificación institucional con las primeras instituciones privadas, pero es a partir del año 2000 que la oferta de estudios de tipo superior se ha incrementado inusitadamente, la educación superior privada se ha multiplicado, han aparecido nuevos programas y nuevos proveedores. Se ha reactivado el funcionamiento de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), pero como en ninguno otro estado, se creó una nueva instancia de autoridad gubernamental; la Secretaría de Educación Media Superior, Superior e Investigación Científica y Tecnológica (SEMSSICyT).

Hay entonces, un fenómeno de crecimiento y diversificación de la oferta educativa en un entorno de políticas públicas cuyas prioridades rescatan la necesidad de transitar hacia la conformación de sistemas estatales de educación superior, y en ese contexto el gobierno del estado de Nayarit parece incrementar sus márgenes de participación en el desarrollo del sector.

Visto así, la pregunta que guió la investigación fue: ¿qué efectos tiene la regulación del crecimiento y la diversificación de la educación superior en la conformación de un sistema estatal de educación superior en Nayarit? Ello implicó la definición de tres objetivos:

1. Identificar y describir el conglomerado diferenciado de instituciones, la oferta total de programas educativos de tipo superior por niveles, sectores y subsistemas.
2. Comprender y ofrecer explicaciones sobre cómo se regula actualmente el crecimiento y la diversificación de la educación superior en Nayarit e;
3. Identificar y describir los posibles efectos en la conformación de un sistema estatal de educación superior.

La estrategia metodológica

La investigación es un estudio de caso, las técnicas elegidas fueron la entrevista semiestructurada y el análisis de documentos. Se realizaron 14 entrevistas entre funcionarios públicos del gobierno estatal, funcionarios de instituciones de educación superior públicas y privadas de Nayarit. Se consultó estadística nacional y estatal, documentos institucionales.

les y bases de datos de los Servicios de Educación Pública del Estado de Nayarit (SEPEN).

Los referentes teóricos del estudio fueron los sistemas de educación superior; Burton Clark (1991) y (1997), el análisis de políticas públicas desde el enfoque del neoinstitucional; March & Olsen, (1997) y Powel & Dimaggio, (2001), adoptando por tanto, la línea de investigación de las políticas de educación superior en México de Adrián Acosta Silva y Rollin Kent. De hecho, el marco conceptual del estudio se inscribe, en el marco conceptual del proyecto *Alliance for Internacional Higher Education Policy Studies* (AIHEPS) que para el caso de México coordinó el Profesor Rollin Kent Serna.

Estos referentes permitieron identificar a la educación superior en las entidades de la república mexicana como arenas estatales de negociación. La arena estatal es un campo institucionalizado por una serie de reglas del juego bajo las cuales operan los actores, con ciertas relaciones de poder y ciertos recursos. La regulación del crecimiento y la diversificación puede estudiarse desde la visión de la arena estatal aquí expuesta, ello buscará y permitirá identificar; cómo, bajo qué condiciones, en qué tipo de relaciones de poder y ante cuáles respuestas de los otros actores que comparten la arena estatal, el ejecutivo de la entidad, a través de sus dependencias, alude a y/o establece reglas constitucionales y operativas en términos del incremento de instituciones y la aparición de nuevos programas educativos por parte de los otros actores (las instituciones educativas) en la entidad.

Los resultados del estudio

Lo nacional como referente

En México, la educación superior ha crecido especialmente durante la segunda mitad del siglo XX en los últimos años hay un incremento promedio de 4% anual. La figura 1 muestra la tasa anual por década.

Actualmente hay en México un total de 2,591 instituciones educativas de tipo superior que ofrecen educación a un total de 2, 931,080 estudiantes. El conglomerado institucional es muy diverso, hay

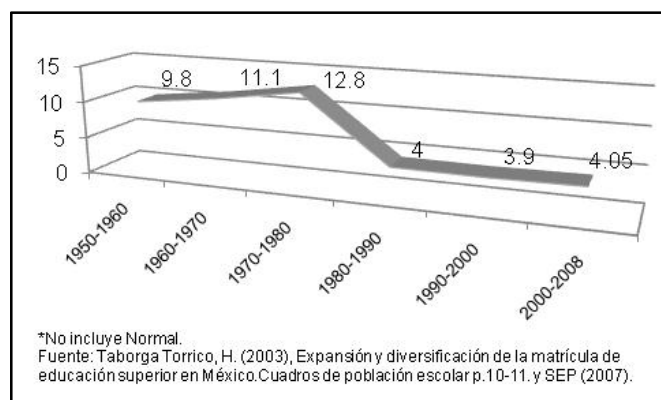
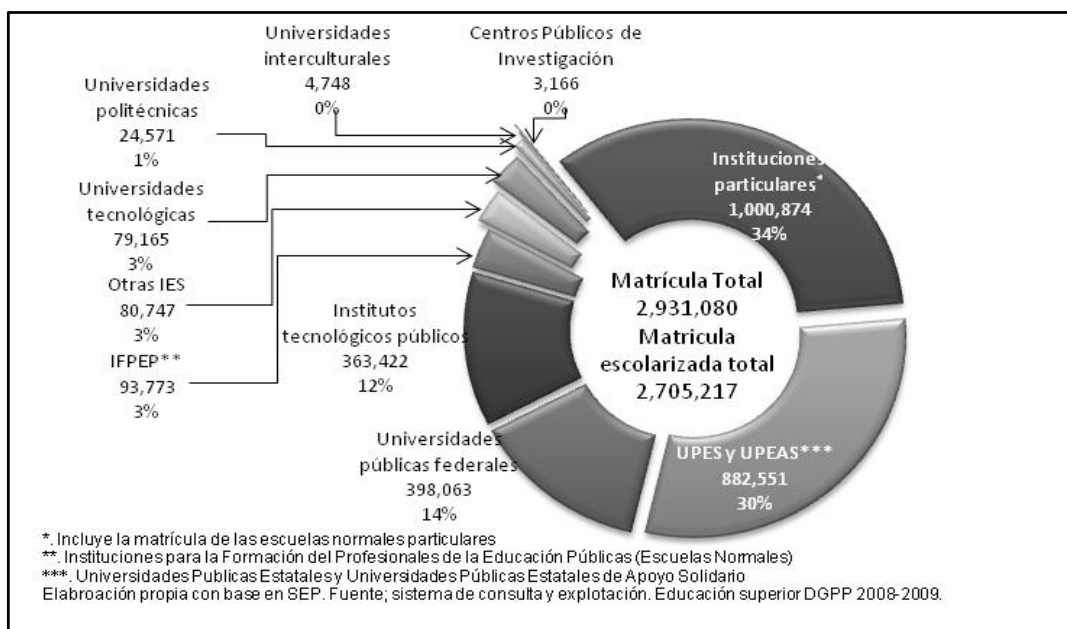


Figura 1 Tasa anual de crecimiento de matrícula de licenciatura* 1950-2008

universidades centenarias que se remontan a la época colonial, otras de mediados del siglo XX, instituciones especializadas en una o dos áreas de conocimiento y otras instituciones muy recientes y pequeñas que han poblado el país con nueva oferta de programas educativos. En la figura 2, se muestran los subsistemas de la educación superior en México, de los cuales los que muestran mayor crecimiento son; i) las instituciones particulares; ii) los institutos tecnológicos; iii) las universidades públicas estatales (sólo UPEAS) y; iv) las universidades tecnológicas y politécnicas.

Figura 2 Subsistemas de Educación Superior en México.



En la revisión detallada del crecimiento y la diversificación pueden identificarse dos tendencias; el impulso gubernamental a partir de la modernización a una educación superior tecnológica que ha continuado de manera transexenal, y la expansión del sector privado en la oferta institucional con todo lo que representa en su diversidad institucional y funcional en el país.

La diferenciación institucional es importante si se observa con detalle las formas de gobierno, la personalidad jurídica de las instituciones, sus principales fuentes de financiamiento y sus actividades preponderantes. En resumen se puede hablar de que la educación superior tecnológica (Universidades tecnológicas e institutos tecnológicos) se ha incrementado bajo una figura de organismo público descentralizado de los gobiernos estatales, caso que siguen las universidades interculturales, las politécnicas y las Universidades de Apoyo Solidario (UPEAS).

Hoy, las entidades de la república están pobladas de un conglomerado institucional muy diverso y diferenciado de instituciones de educación superior. Las implicaciones de ello, para las políticas de los estados son considerables, “asumiendo las particularidades y diferencias, es un hecho que en diversas entidades federativas los gobiernos se han ocupado de las políticas de educación superior en medida creciente” (Kent Serna, 2009, pág. 76). La tendencia incremental de instituciones descentralizadas de los estados con la participación concertada del gobierno federal y estatal ha orientado a los gobiernos estatales a incrementar su participación en los mecanismos y reglas de gestión de la educación superior. Máxime cuando se encuentra una regulación diferenciada a nivel nacional: mientras que para el sector público la oferta de nuevos programas y creación de nuevas instituciones está regulada por la presentación de estudios de factibilidad y pertinencia, además de la conciliación de la COEPES de la entidad y la concertación entre gobierno federal y gobierno estatal, en el sector privado la resolución sobre los Registros de Validez Oficial de Estudios (REVOES) puede recaer en tres autoridades distintas y se sujeta a procedimientos y formatos diferentes y muy laxos. Habría que considerar además, que las universidades autónomas por su figura jurídica pueden o no sujetarse a las regulaciones establecidas para el sector público. Hecho que da lugar a comportamientos muy diversos en las entidades, por cierto.

En una revisión de los casos nacionales se encuentran diversos avances en varias entidades. Desde el asunto del funcionamiento de las COEPES estatales se pueden identificar avances en los estados de Aguascalientes, Guanajuato y Sonora, principalmente, donde Martínez Rizo (2002) señaló mayor solidez al proyecto de las COEPES como instancia de coordinación. Por otro lado, los gobiernos estatales de Jalisco, Puebla y Nuevo León han emprendido acciones para intervenir de mayor medida en el curso de la educación superior, la definición de tareas conjuntas en el marco diferenciado de instituciones, e intentado una mayor capacidad de gestión hacia el logro de comportamientos sistémicos. Sin embargo, el resultado ha sido diferenciado, el equipo de Rollin Kent ha identificado mayores capacidades de integración del conjunto en el caso de Guanajuato, en donde “en los noventa, el gobierno estatal emprendió esfuerzos sistemáticos para promover la participación del conjunto de instituciones educativas en torno a un proyecto de sistema estatal de educación superior” (Ramírez & Guth Aguirre, 2009, pág. 95).

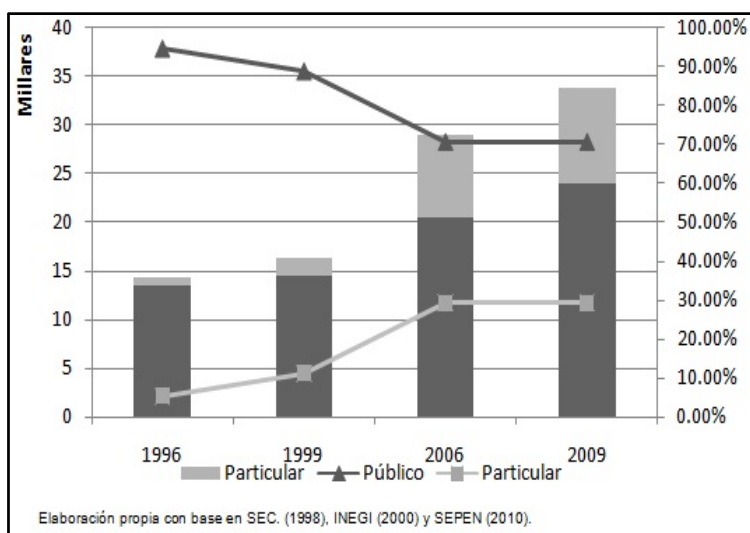
Hay en la revisión de estos casos elementos clave en los procesos de conformación de sistemas estatales; la importancia de un marco jurídico, el papel de las instituciones edu-

cativas y su pertenencia a subsistemas respectivos, el peso, la iniciativa y la capacidad técnica del ejecutivo estatal, sus dependencias, la tradición y el contexto en el que ocurren los procesos de descentralización-federalización de la educación superior en las entidades.

El caso de Nayarit

En resumen, la educación superior en Nayarit crece a un ritmo nunca visto en la entidad. Crecimiento impulsado por una serie de fuerzas imbricadas irregulares que orientan el *no sistema* hacia un crecimiento anárquico. Hay presencia de las tendencias de diversificación deliberadas de educación superior tecnológica, una aparición considerable de programas educativos con distintos nombres pero dirigidos hacia las profesiones tradicionales, las carreras más pobladas. Es factible pensar que la demanda de estudios y el reconocimiento social de las profesiones tradicionales, inducen la oferta de estudios hacia una reproducción de las mismas que impacta en el crecimiento desregulado de instituciones particulares, sobre todo. Las políticas modernizadoras y las *no* políticas de regulación del sector privado, son bastión en estas tendencias.

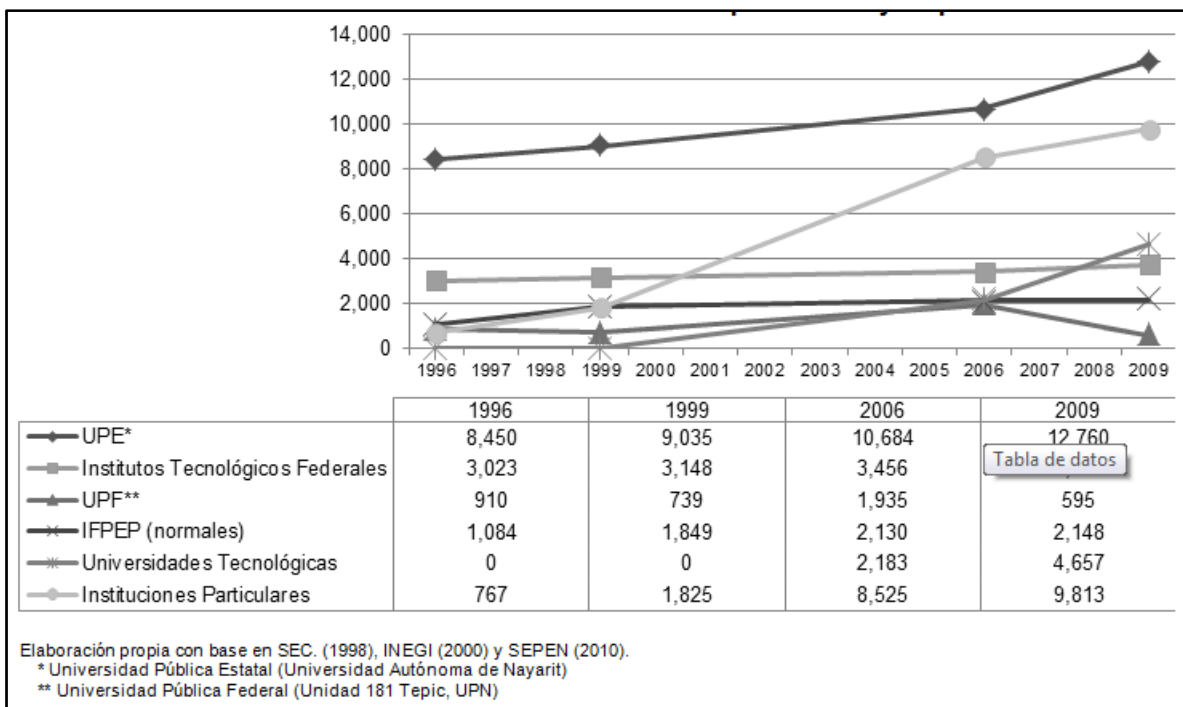
Figura 3 Crecimiento total de matrícula y distribución por sector en Nayarit



El comportamiento de la matrícula por sector en Nayarit en el periodo 1996 al 2009 muestra un incremento del sector privado y una consecuente caída del sector público como se observa en la figura 3 donde la columna izquierda en barras muestra la matrícula en millares y en la derecha la proporción por sector.

La evolución por subsistemas en Nayarit muestra la tendencia clara de la expansión de las privadas, la aparición de las universidades tecnológicas y la capacidad mayoritaria de la Universidad Autónoma de Nayarit (UPE). En la figura 4 se evidencian dichos fenómenos.

Figura 4 Evolución de la matrícula en Nayarit por subsistemas



Hay en Nayarit una población de educación superior de 33,800 estudiantes al 2010, distribuidos en los seis subsistemas señalados arriba, con un total de 47 instituciones, como lo muestra la tabla 1.

Tabla 1 Instituciones por subsistemas en Nayarit al 2010

Institutos Tecnológicos Federales Centralizados	2
Instituciones para la Formación de Profesionales de la Educación (normales)	3
Instituciones Particulares	37
Universidad Pública Estatal (Universidad Autónoma de Nayarit)	1
Universidad Pública Federal (unidad 181 UPN)	1
Universidades Tecnológicas	3
Total	47

En el sector privado en Nayarit hay dos fenómenos claros que impulsan el incremento del total; el crecimiento de las instituciones particulares que nacieron a iniciativas locales en la década de 1990 y la aparición de un gran número de pequeñas instituciones con matrículas

las menores a los 500 estudiantes. Dentro de este último fenómeno hay una importante incorporación de instituciones particulares de otros estados del país, especialmente de Sinaloa y Jalisco. Quienes con prácticas de préstamo de REVOES, franquicias y sucursales comienzan a tejer redes regionales de ofertantes que se instalan en mercados pequeños de demanda como el estado de Nayarit.

Hoy, el gobierno del estado enfrenta una configuración de instituciones que responden a formas de gobierno distintas e intereses divergentes. La tabla 1 muestra la diferenciación institucional tomando las variables de figura jurídica, máxima autoridad y designación de las mismas de los subsistemas de educación superior presentes en la entidad.

Tabla 2. Diferenciación institucional por formas de autoridad en Nayarit.

Institución	Figura Jurídica	Máxima Autoridad	Quiénes designan la máxima autoridad
Universidad Autónoma de Nayarit	Organismo Público Descentralizado y Autónomo	Consejo General Universitario	Comunidad Universitaria
Instituto Tecnológico de Tepic	Organismo Desconcentrado	Dirección General de Educación Superior Tecnológica	SEP. México
Instituto Tecnológico de Bahía de Banderas	Organismo Desconcentrado	Dirección General de Educación Superior Tecnológica	SEP. México
Universidad Tecnológica de Nayarit	Organismo Descentralizado del Estado de Nayarit	Consejo Directivo	Gob. Edo y SEP. a través de la Coordinación General de Universidades Tecnológicas (CGUT)
Universidad Tecnológica de la Costa	Organismo Descentralizado del Estado de Nayarit	Consejo Directivo	Gob. Edo y SEP. (CGUT)
Universidad Tecnológica de Bahía de Banderas	Organismo Descentralizado del Estado de Nayarit	Consejo Directivo	Gob. Edo y SEP. (CGUT)
Instituciones Particulares	Asociaciones Civiles	Consejos, Director General y/o Junta Directiva	Grupos Empresariales y/o Propietarios

En la arena estatal de la educación superior en Nayarit no todos juegan con las mismas reglas. Los institutos tecnológicos se encuentran gobernados por un modelo jerárquico-burocrático muy bien concertado desde el centro de la república. Las decisiones operativas, el financiamiento, el currículum, la elección de autoridades y especialmente la apertura de nuevas carreras se deciden desde arriba, fuera del estado, en las oficinas de la SEP. Las Universidades Tecnológicas en palabras de Rollin Kent son un laboratorio de las políticas modernizadoras; “un modelo de política educativa centralista y autorreferencial, basado en la planeación y la gestión minuciosa, que subordina el desarrollo personal del estudiante y la satisfacción laboral del docente, a la necesidad de conducir un experimento tecnocrático controlado por la política educativa” (Kent Serna, 2009, pág. 65). Si bien, el gobierno estatal financia el 50%, elige y designa autoridades y difunde los resultados de estas instituciones como resultados de acciones gubernamentales propias; estas se mueven en un conjunto de programas y políticas nacionales dictadas por el centro del país, especialmente las reglas operativas de apertura de nuevas instituciones y nuevos programas; estudios de factibilidad y pertinencia.

Por su lado, el universo de las particulares en Nayarit crece a campo traviesa. En un entorno de regulación fragmentado entre el gobierno federal y el gobierno estatal, reducido al cumplimiento de criterios operativos mínimos y condiciones de infraestructura, además de un mercado de profesionistas que demanda ingresos adicionales, y un mercado de estudiantes que demanda espacios, los particulares encuentran paraísos de desarrollo. Esto ha contribuido, sin lugar a dudas, a institucionalizar una especie de regla colectiva. La idea de que todo mundo está dispuesto a abrir carreras no a cerrarlas. Parece que hay un acuerdo implícito invisible de que cualquiera puede abrir una carrera. Cerrarla, una vez que tiene estudiantes y que se cuenta con un espacio físico con condiciones mínimas, va contra el conjunto de creencias.

La COEPES no es un actor de peso en la arena estatal. No hay suficiente normatividad sobre su funcionamiento y no están reconocidas sus atribuciones en el resto de las instituciones. El estado no ha puesto las reglas del juego en cuanto al funcionamiento de la COEPES, ello ha hecho que juegue un papel de legitimización de las enmiendas federales; al fungir como requisito para bajar los recursos de fondos extraordinarios a través de los lineamientos de ampliación para el sector público. Ante este panorama de anarquía organizada, siguiendo el docto análisis de Acosta Silva, no hay un sistema de educación superior estatal en Nayarit, los cambios ocurridos en los últimos años hablan de un creci-

miento disperso de instituciones que hoy conviven en un mismo territorio desvinculadas al mismo tiempo entre sí.

A manera de conclusión, no hay entonces una visión de conjunto, pero al mismo tiempo, ningún actor con la capacidad política, disciplinar y legítima para llevarlo a cabo. El estado apenas construye su capacidad de regular, pero no define, ni difunde una visión de la prioridad pública que representa la educación superior, no ha establecido una agenda política local para la educación superior, sino más bien ha emprendido una serie de acciones inerciales en tono con las políticas nacionales. Faltan prácticas de rendición de cuentas, de flujos de información común para la comunidad local de estudiantes y sus familias, de definición de reglas claras de competencia y complementariedad. En suma, los efectos del incremento de la capacidad estatal y la regulación del desarrollo de la educación superior en la entidad no impactan directamente, aún, en el tránsito hacia comportamientos sistémicos en los actores organizacionales.

Referencias

- Clark, B. R. (1991). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. México: Nueva Imagen-UNAM.
- Clark, B. R. (1997). Universidades modernas. Espacios de investigación y docencia. México D.F.: Porrúa- UNAM.
- INEGI. (2010). Anuario de estadísticas por entidad federativa. Recuperado el 15 de Julio de 2010, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: http://200.23.8.5/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aepef/2010/Aepef2010.pdf
- Kent Serna, R. (2009). Las políticas de educación superior en México durante la modernización. Un análisis regional. México, D.F.: ANUIES.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Martínez Rizo, F. (2002). La federalización de la educación superior en México. Alcances y limitaciones del proceso en la década de los años noventa. México: ANUIES.
- Powel, W. W., & Dimaggio, P. J. (2001). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; FCE y UAS.
- Ramírez, R., & Guth Aguirre, A. (2009). Las políticas de educación superior en el estado de Guanajuato. En R. Kent Serna, Las políticas de educación superior en México durante la modernización. Un análisis regional (págs. 93-173). México D.F.: ANUIES.

SEC. (1998). Proyecto del plan de crecimiento de la oferta de la educación superior en el estado de Nayarit. 1998-2006 / Secretaría de Educación Pública, Gobierno del Estado y Secretaría de Educación y Cultura. Tepic, Nayarit : Secretaría de Educación y Cultura (SEC) .

SEP. (2007). Serie Histórica y Pronósticos de la Estadística del Sistema Educativo Nacional. D.F.: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de Sistema Nacional de Información Educativa: http://www.sniesep.gob.mx/estadisticas_educativas.html.

SEPEN Servicios de Educación Pública del Estado de Nayarit. (2010). Estadística de Educación Superior. Inicio de Cursos 2009-2010. Tepic, Nayarit.: Comunicación personal.

Taborga Torrico, H. (2003). Expansión y diversificación de la matrícula de la educación superior en México. México D.F.: ANUIES.