

UN MODELO DE CRECIMIENTO DESCENTRALIZADO*

I. INTRODUCCION

Las consideraciones que se plantean en el presente trabajo han tomado como único marco de referencia a las universidades de provincia y los problemas de crecimiento a que ya se enfrentan o se enfrentarán en un futuro próximo, proponiendo adoptar frente a ellos una serie de políticas encaminadas hacia la descentralización organizada y planificada de la enseñanza universitaria en los niveles regionales.

El crecimiento vertiginoso que los centros de educación superior han registrado en las áreas metropolitanas más importantes del país y, en particular, las experiencia que a la planeación universitaria han aportado las universidades ubicadas en el área metropolitana del Distrito Federal, nos advierten sobre los peligros que la concentración de tales niveles implica.

De esto resulta una doble experiencia: en primer lugar, la que se refiere a la necesidad de proveer los efectos que la concentración causa en la estructura, funcionamiento, productividad y objetivos de las universidades; y en segundo lugar, nos enseña a distinguir claramente lo que es un problema de simple congestión urbano, cuando la población universitaria prácticamente ya no tiene cabida física en un solo "campus", zona o ciudad universitaria y se presenta la necesidad de reubicar o duplicar instituciones en diversos puntos de la misma ciudad o zona metropolitana, es decir, la desconcentración universitaria urbana, y el verdadero problema de la descentralización geográfica, que contempla no sólo la previsión de los problemas que genera la concentración urbana, sino además, otra serie de aspectos de suma importancia como lo son: la mejor oportunidad a un mayor número de estudiantes, y la atención a las exigencias, que en cuestión de infraestructura social, exigen para su desarrollo muchas de las estructuras regionales y de manera especial los llamados polos de inmediato y futuro desarrollo que hoy son sólo ciudades de tamaño medio.

Cuando la idea de la universidad correspondía a un criterio fundamentalmente elitista, bajo el supuesto de que sólo unos cuantos podrían aspirar a la educación superior en sus niveles más altos; cuando se suponía también que las universidades eran claustros más o menos cerrados para un número reducido de especialistas que, como profesores o investigadores, detentaban un cierto grado de monopolio del conocimiento en sus aspectos más sofisticados; cuando, en fin, universidad era sinónimo de minorías selectas, la idea de la concentración en su acepción cualitativa y cuantitativa iba más o menos acorde con el esquema de nuestras universidades tradicionales generalmente copiado de los patrones culturales europeos.

Pero cuando se dio el gran giro, cuando la enseñanza superior se convirtió en una casa de estudios para todos, cuando se intenta la enseñanza superior en forma masiva, no se modificó el criterio fundamental físico y geográfico de "hábitat" universitario; simplemente se amplió el tamaño de planta de las instituciones en términos arquitectónicos, o cuando más -y esto recientemente- se piensa en una desconcentración física y urbanística dentro de la misma ciudad o zona metropolitana con ciertos grados de especialización en cada uno de los centros periféricos.

Junto con estas medidas llegó también la improvisación de maestros para atender la creciente demanda cuantitativa de los estudiantes y se inicia el deterioro de los niveles académicos sacrificándose así lo cualitativo por lo cuantitativo, e incluso se cae en el error de calificar la importancia de las universidades en razón del número de sus alumnos.

Todo lo anterior nos compromete a revisar los criterios tradicionales de la estructura, el funcionamiento, la organización y las características del crecimiento futuro de nuestras universidades.

*Ponencia presentada por la Universidad Veracruzana a la XVI Asamblea General Ordinaria de la ANUIES celebrada en la ciudad de Querétaro, Qro., los días 31 de marzo a 3 de abril de 1975.

II. LOS EFECTOS DE LA CONCENTRACION

En su nacimiento toda institución social -y la universidad no escapa a la regla-, ha tenido la necesidad de concentrar sus instalaciones, recursos físicos y humanos con el fin de maximizar su utilización a partir del aprovechamiento de lo que se denominan economías externas y de aglomeración. Las ventajas se dejan ver rápidamente en la forma e intensidad con que las diversas instituciones que componen la universidad utilizan sus instalaciones en sus primeros años. Así, durante cierto periodo y mientras la presión demográfica no aumentó significativamente, la universidad puede y debe funcionar concentrada, conservando y hasta mejorando sus niveles académicos y escolares.

Sin embargo, como la universidad no está aislada de las repercusiones que el aumento de la población genera en nuestras estructuras económicas y sociales, los efectos de la presión demográfica aparecen y la estructura concentrada se deteriora; razón por la cual, la calidad académica y escolar disminuye al pretenderse atender a un número cada vez mayor de estudiantes, en instalaciones y mediante sistemas educativos y administrativos que fueron planeados para funcionar en una escala menor. Los problemas del control administrativo, las deficiencias pedagógicas, las carencias de equipo para la atención masiva de la población estudiantil y la frecuencia de los problemas que el hacinamiento y el comportamiento de grandes masas generan, facilita la inestabilidad y hasta la anarquía de una estructura que, a otra escala, puede ser operativa y funcional.

Pero además, y lo más importante, es que si partimos del supuesto de la obligación que hoy tiene la universidad de brindar más oportunidades a un mayor número de estudiantes, la concentración en unos cuantos puntos geográficos facilita la discriminación social en virtud de que, al estar ubicada en un solo lugar, sólo podrán tener acceso a ellas, en primer lugar los estudiantes de esa misma localidad, y en segundo, sólo aquellos estudiantes de las localidades vecinas o lejanas cuyas familias se encuentran en situación económica tal, que les permitan sufragar los gastos de manutención de uno o varios hijos fuera de la casa paterna, durante varios años para obtener los beneficios de la educación superior.

El peligro que se cierne sobre una universidad aprisionada en los efectos que el violento crecimiento demográfico le ocasiona, no sólo se ha circunscrito a la improvisación en la docencia, sino además, frecuentemente se hace cada vez más manifiesta la improvisación general en formas cada vez más superficiales que pretenden resolver los problemas del control administrativo y escolar; lo más grave aún es que la preocupación cuantitativa nos ha llevado frecuentemente a pretender resolver el problema a través del uso de sistemas de educación masiva o abierta, antes que enfrentarnos al problema y analizar las posibles ventajas que un plan de crecimiento descentralizado ofrece con mayor eficacia y a menor costo.

III. UN MODELO DE CRECIMIENTO DESCENTRALIZADO

Antes de iniciar propiamente la descripción de los principios básicos que plantea nuestro modelo de descentralización es necesario mencionar, aunque sea brevemente, los supuestos más importantes.

El primero consiste en aceptar que el crecimiento por simple acumulación trae, a partir de cierto momento y como consecuencia necesaria, la improductividad en todas las actividades humanas (Ley de rendimientos decrecientes): en la industria, en el comercio, en los servicios y, desde luego, en la educación.

El segundo se refiere al hecho de que la demanda de enseñanza superior tiende a equilibrarse geográficamente, es decir, que todos los alumnos que terminan el nivel medio básico o el nivel medio superior de enseñanza, si estuvieran en condiciones económicas adecuadas para trasladarse a las ciudades donde se ofrecen los estudios de enseñanza superior, tenderían a hacerlo y, por lo tanto, si se realiza la descentralización y, con esto se ofrece la oportunidad en sus lugares de origen o en lugares cercanos a ellos, se puede evitar la deserción entre el nivel medio superior y la universidad e incluso la emigración de aquellos que tienen la posibilidad económica de sostener sus estudios fuera de la casa familiar.

El tercero consiste en aceptar que las características de las tendencias de crecimiento económico y demográfico, especialmente la de concentración urbana y la de su especialización sectorial van a seguir acentuándose

en todas aquellas ciudades o polos de crecimiento de tamaño medio y que, por lo tanto, tarde o temprano llenarán las características urbanas mínimas que ampliarán el mercado de trabajo profesional en sus distintas especialidades.

IV. INVESTIGACION PREVIA

Por lo tanto, si dentro de una región o estado se pretende descentralizar geográficamente una universidad, se requiere una serie de estudios previos que justifiquen las medidas, cualifiquen y cuantifiquen el proceso.

- 1) En primer lugar se requiere un estudio mínimo de carácter regional o estatal, o por lo menos de las zonas de influencia de las ciudades de tamaño medio que tienen una tendencia constante hacia el crecimiento económico y demográfico y que puedan ser potencialmente zonas receptoras de enseñanza superior universitaria.

Este estudio detectará ciertos grados de especialización de las actividades económicas regionales y seguramente desequilibrios en la integración de las mismas debido a deformaciones estructurales, institucionales y sociales.

- 2) Es conveniente contar también con los programas o proyectos de inversión de corto, mediano y largo plazo del sector público (federal, estatal y municipal) y de ser posible los de la iniciativa privada. Esto podrá facilitar la determinación de la tendencia hacia la especialización regional y la necesidad de cierto tipo de profesionales en la región en primer lugar; pero analizando los aspectos indirectos (o de cascada) de estas inversiones, más o menos conocidas, también se podrá determinar la demanda inducida de otro tipo de profesionales.

Por ejemplo: la inversión directa del sector público genera de manera directa también la demanda de cierto tipo de profesionales en determinadas especialidades técnicas, dependiendo del tipo de inversión, vg., ingenieros químicos, químicos industriales, ingenieros mecánicos, etc., pero esta demanda inicial, origina a su vez, a través de la inversión inducida, otros tipos de empleo de distintos grados y calificación que aumentará la concentración urbana, generará economías externas y de aglomeración que inducirán otras inversiones para atender demandas regionales que antes no existían y, por lo tanto, van a requerir una demanda adicional de profesionales para la ingeniería civil, la construcción habitacional, el crecimiento del comercio, los servicios médicos asistenciales e incluso un crecimiento adicional en la demanda de servicios escolares de nivel medio y superior, etc.

No puede soslayarse en estas consideraciones la necesidad de identificar las posibles áreas de investigación (sobre todo en ciencia y tecnología aplicada a los procesos de producción) en las que las nuevas instituciones universitarias descentralizadas pueden participar y adquirir no sólo la valiosa experiencia de la práctica, sino que además, con esto, la universidad puede apoyarse y auxiliar programas de investigación públicos o privados.

- 3) Para atender esta demanda futura tanto en su aspecto creciente, como substitutiva o generativa, la universidad regional o del estado puede programar un proceso de descentralización racionalmente planificado que requerirá, además de los estudios previos mencionados, de una serie de investigaciones directas en estas ciudades y en las áreas de influencia de las mismas, partiendo de la estimación de la demanda potencial de profesionistas en la región. El primer estudio debe estar orientado a las características de tipo cualitativo sobre las carreras y el nivel de especialización que requiere la región de acuerdo con los proyectos de inversión y a las que se les deberá dar prioridad en el programa de descentralización y en segundo lugar los estudios sobre las carreras que indirectamente demandará el crecimiento inducido.

- 4) Un segundo estudio, que parte de los resultados del primero se orientará hacia la formación del profesorado fuera y dentro de la región. Normalmente el profesorado de materias básicas requiere una preparación fuera de esas regiones y deberá incorporarlo la universidad a sus programas de formación de profesores en sus centros universitarios tradicionales o en estudios de especialización fuera de esas sedes, tanto en el país como en el extranjero.
- 5) Respecto a la formación de profesores dentro de la zona o ciudad, normalmente se puede contar con un número adecuado de profesionales de alta calificación y con gran experiencia profesional, precisamente conectada hacia el tipo de demanda que requiere la región por la especialización sectorial económica de la misma y que pueden dedicar parte de su tiempo a la enseñanza como profesores por materia o de medio tiempo en cátedras de ciencias aplicadas en las que son especialistas. Este grupo de profesionales, que hay que reclutar previamente, puede ser fácilmente adiestrado en la región por la propia universidad, por medio de cursos sobre métodos de enseñanza, de actualización de conocimientos, de métodos de evaluación y una amplia información sobre el sistema universitario a nivel general y específico por carrera que se pretende establecer.
- 6) Por último y dado que muchas carreras requieren un apoyo adicional de carácter institucional para realizar prácticas, entrenamientos y aún enseñanza fuera de las aulas universitarias, es indispensable que se cuente con la posibilidad física y las facilidades institucionales para realizarlas. Normalmente esta posibilidad será más real en la medida en que los cuadros profesionales de las instituciones que puedan brindar las facilidades se incorporen efectivamente a la docencia en las materias de aplicación.

Todo esto supone, en primer lugar, que la descentralización no puede ni debe ser simultánea en todas las ciudades de tamaño medio ni en todas las carreras que una universidad pueda ofrecer, sino atendiendo a las características de su demanda real y potencial de la zona o ciudad de que se trata. También se supone que algunas carreras que no se ofrecen en la sede tradicional, se deberán en cambio ofrecer en las subse-des descentralizadas; y por último, que habrá algunas carreras que por su demanda reducida no procederá descentralizar.
- 7) Para todo ello conviene actualizar periódicamente todos los estudios aludidos en este modelo a fin de permanecer alertas ante demandas crecientes, mayores movimientos de descentralización y modificación cuantitativa o cualitativa del modelo específico.

V. DESCENTRALIZACION ACADEMICA

La descentralización geográfica va a provocar seguramente la duplicación de algunas instituciones similares e incluso la creación de muchas nuevas, en diferentes puntos geográficos de una región o un estado, y a fin de evitar tendencias anárquicas en los programas, planes de estudios, métodos de evaluación y nivel de preparación en general, se vuelve necesario establecer en razón de la materia y la proliferación de carreras similares en distintos puntos geográficos, una descentralización académica, de nivel intermedio entre el Consejo Universitario y las Juntas Académicas de cada Institución, entre el Rector y los Directores de las Escuelas o Facultades y que facilite mediante la agrupación por áreas de afinidad, las soluciones académicas tradicionalmente encomendadas en uno o dos niveles de decisiones en las universidades no descentralizadas.

Esta descentralización académica conviene recomendarla en términos colegiados a los elementos del Consejo Universitario que representan a estas instituciones afines (independientemente de su localización geográfica) y, en ellas, el Rector deberá estar representado por un especialista en el área que tenga a su cargo la supervisión de planes y programas de estudio, la investigación y el servicio social correspondiente al área.

De acuerdo con las características de cada universidad y su mejor criterio de estructura, estas áreas pueden ser: a) las de las Ciencias de la Salud (Medicina, Odontología, Enfermería, Veterinaria, etc.); b) las Técnicas (Ciencias Químicas, Ciencias Agrícolas, Ingeniería, Arquitectura, etc.); c) las Ciencias Económico-Administrativas (Comercio y Administración, Economía, etc.); d) las de Humanidades o Ciencias Sociales

(Derecho, Trabajo Social, Antropología, Historia, Letras, Filosofía, Ciencias de la Comunicación, etc.), y e) las Artes (Música, Danza, Teatro, Artes Plásticas, etc.). Esta enumeración se hace sólo para mencionar un ejemplo que puede tener diversas modalidades.

VI. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Por otra parte, una vez iniciada la descentralización geográfica de las instituciones se requiere de profundos cambios en la estructura administrativa de las universidades, de tal manera que cada ciudad o zona con una o varias unidades universitarias de docencia o investigación, cuente con una administración descentralizada dentro de la región para evitar graves problemas administrativos dada la lejanía física de la sede tradicional para atender los problemas referentes a inscripciones, pagos de sueldos, trámites de nombramientos y permisos para empleados y maestros, control de presupuesto en materia de gastos, compra de insumos e incluso de equipo, mantenimiento y construcciones.

Para todo ello y de acuerdo con las características específicas de cada administración universitaria, es conveniente crear oficinas administrativas con funcionarios a los cuales se les deleguen funciones tradicionalmente centralizadas en la sede tradicional, llevando así una tercera etapa de la descentralización: la descentralización administrativa. Antes de proceder a esta etapa conviene realizar los sistemas de procedimiento y control con el fin de simplificarlos al máximo, evitando un crecimiento exagerado de plazas en el personal administrativo regional.

VII. EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACION

Uno de los defectos más graves de la concentración de la enseñanza universitaria ha sido la inadecuada y deformada distribución geográfica de los profesionales egresados de las mismas. En efecto, la mayor parte de ellos se arraigan finalmente, no en sus lugares de origen, sino en aquellas ciudades donde realizaron sus estudios profesionales, propiciando esa desigual distribución de profesionistas en términos geográficos, cayendo incluso en el empleo disfrazado, en el subempleo y aún en el desempleo; caracterizándose todo el fenómeno por una productividad sumamente baja, sobre todo si tomamos en consideración la alta inversión social realizada a través del financiamiento de su preparación universitaria.

La descentralización en la enseñanza superior a niveles regionales traerá como consecuencia una mejor distribución de la oferta universitaria en todo el país, incorporándose de esta manera a la solución de los problemas locales y regionales que a su vez trae un segundo efecto.

La escasez de cuadros profesionales en muchas regiones importantes del país, provoca una falta de actitud crítica y análisis de posibilidades de desarrollo local que genera deformaciones económicas, administrativas, sociales y políticas. Pero el arraigo de los profesionales, la existencia misma de la universidad en esos lugares tenderá a equilibrar el desarrollo que ha fomentado la actitud y el cambio en la mentalidad local y regional, propiciando un efecto multiplicador sobre las posibilidades económico-sociales y políticas, y la incorporación de la universidad a estos procesos.

Por otra parte, la existencia inicial de otros centros escolares de enseñanza superior traerá aparejado tarde o temprano la necesidad de crear centros de investigación regional, de acuerdo con las características y necesidades económicas y sociales de cada zona o región, dependientes o no de la propia universidad; estos centros buscarán respuesta a los múltiples problemas que las aquejan con una perspectiva local, racionalizándolos y proponiendo las soluciones consistentes.

Pero, tal vez el efecto más importante lo sea el económico, el del ahorro social en el campo de la enseñanza; no nos referimos desde luego a los modestos aranceles que nuestras casas de estudios cobran por anualidades ni al costo de oportunidad del estudiante universitario, sino al gasto familiar que la mayor parte de los casos significa la manutención de un estudiante de enseñanza superior fuera de la casa paterna durante 4, 5 o 6 años, hecho que prácticamente discrimina de origen a un buen número de estudiantes cuyas familias no

pueden sostener, y este es el verdadero costo social de la enseñanza para los estudiantes universitarios de provincia; la concentración escolar en unas cuantas ciudades está generando, en términos sociales, un costo que representa una gran parte del posible ahorro o consumo familiar sobre todo en los niveles de ingreso de las clases media y baja, y produce, en muchos casos, situaciones dramáticas, frustraciones personales, deserción e improductividad académica, cuando no resentimientos sociales graves. Sólo atendiendo principalmente a este problema podemos fundamentar la meta que nos hemos propuesto y justificar que efectivamente estamos ofreciendo la enseñanza universitaria adecuadamente a nuestras necesidades, ampliando cada vez más los beneficios, y el número de beneficiarios de la cultura, las artes, las ciencias y la tecnología.