

LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

ALFONSO RANGEL GUERRA*

Al igual que en otros muchos aspectos de la vida nacional, la educación superior en México padece el fenómeno de la centralización. Esta situación no es reciente; viene presentándose desde hace mucho tiempo y responde a condiciones tanto del sistema educativo como de la propia economía nacional, y en ella inciden, además, factores de orden social y cultural.

A lo largo del presente siglo, la ciudad de México primero y después la zona metropolitana del Valle de México, han concentrado un alto porcentaje de población escolar. El notable desarrollo de los servicios educativos, logrado en el país en los últimos veinticinco años, sólo ha permitido que ese porcentaje se mantenga en proporciones de igualdad para el Distrito Federal y para el resto del país, es decir, que actualmente y desde hace más de dos décadas la mitad de la población escolar de nivel superior estudia en el Distrito Federal y la otra mitad en el resto de las entidades federativas.

De 197 instituciones de educación superior, 53 se encuentran en el Distrito Federal. La población, de 508 mil estudiantes de licenciatura en todo el país, se reparte con 251000 en el Distrito Federal y 257000 en el resto de las entidades federativas. De éstos, 87000 corresponden a Nuevo León y Jalisco, o sea que 3 entidades reúnen a 339000 estudiantes sobre un total de 508000, es decir, más del 60%. Esta centralización, patente en cifras, se muestra además en otros aspectos directamente relacionados con la actividad académica:

- a) Consideradas las instituciones como partes integrantes del sistema de educación superior, entre ellas se presentan notorias diferencias en cuanto al desarrollo de los servicios educativos que ofrecen. Las más de las veces, estas diferencias se traducen en desventajas para las instituciones que no se encuentran en el centro. Estas diferencias se reflejan también en aspectos económicos. Es frecuente que lugares poco desarrollados en educación lo sean también en su capacidad de producción, en su mercado ocupacional, en la disponibilidad de recursos y en aspectos sociales y de servicios. Los lugares con más alto desarrollo educativo suelen ser los de mayores ingresos per capita, más alto nivel de vida, mejores condiciones materiales en vivienda, alimentación, etcétera.
- b) Derivada de lo anterior, se presenta otra característica: las instituciones del centro se convierten en modelo, y así sus planes y programas se multiplican indiscriminadamente en diferentes regiones del país, propiciándose así una dependencia en lo académico que anula o limita las posibilidades de desenvolvimiento local, en la medida en que autoridades y docentes no participan creativamente en la tarea educativa. Esta situación tiende a mantener en forma estática la estructura y los contenidos de la educación, mientras en todo el contexto se producen cambios: diferentes necesidades en el mercado ocupacional, nuevas oportunidades procedentes de la apertura de actividades industriales también nuevas, diferentes requerimientos por parte de la sociedad. En el momento en que se pretende modificar lo establecido, se presenta la resistencia de maestros y alumnos y en general de toda la institución, y se requiere tiempo para que esta situación pueda ser superada.
- c) La oferta educativa en muchas entidades federativas es notoriamente limitada frente a la del centro. Si bien no es posible, ni recomendable, que todo el tipo de carreras se ofrezca en todas las regiones del país, si es pertinente observar que con frecuencia, en lugares de oferta educativa limitada, operan carreras que ha sido posible implantar por su bajo costo, pero que no están esencialmente relacionadas con las necesidades de la localidad o la región, carreras que si están disponibles en las instituciones educativas del centro. Regiones con grandes recursos naturales que exigen la participación de profesionales capaces de transformar y desarrollar su explotación, suelen contar en su institución local con carreras correspondientes, en su mayor parte, al sector servicios.

*Secretario General Ejecutivo de la ANUIES.

- d) En una época como la actual, la capacidad de transformarse para adecuar estructuras y contenidos académicos a los procesos de cambio es una necesidad impuesta a las instituciones de educación superior. De esta capacidad depende la posibilidad de alcanzar no sólo la eficacia de los servicios educativos, sino también de relacionar a las casas de estudios superiores con los requerimientos nacionales. El escaso desarrollo institucional, la dependencia académica y en general las condiciones que responden a estructuras tradicionales, suelen obstaculizar esta capacidad para el cambio.
- e) Como consecuencia de todo lo anterior, se genera la migración estudiantil, de lugares con escasa oferta educativa o condiciones poco favorecidas, a aquéllos que ofrecen posibilidades. Quienes se desplazan en estas migraciones pocas veces retornan a sus lugares de origen, manteniéndose así en forma sistemática y permanente una situación de empobrecimiento en recursos humanos altamente calificados, característica de muchas regiones del país. La concentración de los servicios de educación superior es la causa directa de la concentración de profesionales, en la medida en que aquélla suele presentarse en los lugares o regiones que han alcanzado un mayor índice de desarrollo económico y consecuentemente un mercado profesional más amplio y diversificado.

Este es, sin duda, el efecto más negativo de la centralización de la educación superior. Mantenerla, significa continuar con el colonialismo interno, cuya característica principal radica en acentuar y acrecentar las notables diferencias regionales que caracterizan a nuestro país. Así, la centralización de la educación superior, problema que aparentemente es cuantitativo y aqueja sólo a las instituciones que reciben grandes volúmenes de población escolar, es un fenómeno que afecta por igual la calidad de la educación, así como aspectos económicos, sociales y culturales de la vida nacional, estrechamente vinculados a las posibilidades reales de desenvolvimiento integral del país.

Es necesario incorporar, junto a las políticas de cambio y expansión de la educación superior, acciones específicamente orientadas a superar estructuras y formas de operación que directa o indirectamente conducen a la permanencia en el sistema educativo de una organización centralizada, la cual de no modificarse tendera a extenderse más allá de sus límites actuales. Esta organización centralizada, presente también en otros aspectos de la vida mexicana, esta tan identificada con el modo de ser nacional, que funciona por igual en actividades ya establecidas y en las de reciente creación.

La descentralización de la educación superior debe dirigirse hacia tres objetivos primordiales:

- a) La descentralización de los servicios.
- b) La descentralización de los recursos económicos, y
- c) La descentralización de la calidad de la educación.

Para lograr estos tres objetivos se proponen siete acciones concretas:

1. PROGRAMAS INSTITUCIONALES DE DESARROLLO. Cada casa de estudios debe conocer su propia realidad y la de su localidad y región. Es imprescindible que a nivel institucional operen actividades de evaluación y planeación que permitan identificar los límites y capacidades para atender la demanda educativa, las carencias, los recursos docentes y de investigación disponibles, la participación real de la institución en los problemas de la comunidad, las posibilidades de expansión de los servicios, las proyecciones hacia el futuro inmediato y los programas de mediano y largo plazo. Previamente a la planeación a nivel nacional, que estará a cargo de organismos específicamente responsabilizados de llevarla a cabo, se requiere la planeación institucional. De lo contrario, se esperará que este trabajo de análisis y proyección se realice desde el centro. La queja por la falta de una planeación nacional de la educación superior suele proceder de los estados, ignorándose que la planeación de nivel nacional no podra referirse a las particularidades y requerimientos de cada casa de estudio en su región, tarea que corresponde realizar a nivel local.

- 2. APOYO A AREAS DE ESTUDIOS.** De acuerdo a las características de la localidad y tomando en cuenta sus capacidades de desarrollo, sus recursos naturales y su industria real o potencial, se atenderá preferentemente la formación de profesionales en las carreras directamente relacionadas con los requerimientos de desarrollo de la entidad o región. A nivel nacional cerca del 30 % de la población escolar que estudia licenciatura se encuentra ubicada en cuatro carreras: derecho, economía, contador público y administración. Este porcentaje es más alto en aquellos lugares de oferta educativa limitada, y la expansión de los servicios educativos debe dirigirse señaladamente a las áreas de estudios que propicien el desarrollo local. De otra forma, se preparan profesionales para el desempleo; y si no es el caso, se tratará de profesionales desconectados con las capacidades reales de participación en el desenvolvimiento de su entidad. El despego de estos profesionales a la realidad local sera reflejo del despego de la propia institución educativa.
- 3. DIVERSIFICACION DE LA OFERTA EDUCATIVA.** Sólo en la medida en que se hayan atendido las áreas de estudios profesionales, podra pensarse en la diversificación de la oferta educativa. Esta debe contemplarse dentro de una estructura curricular diferente de la tradicional, abandonando el concepto de escuela/carrera. En vez de esto, debe llegarse, mediante la departamentalización y los troncos comunes, a las posibilidades de utilización de la capacidad instalada, posibilitando los estudios interdisciplinarios y la integración de carreras por áreas, de modo que la diversificación de la oferta educativa no se traduzca en una condición dispersa de oportunidades, sino por el contrario en un conjunto racionalizado de estudios que otorgue su propia fisionomía a la institución. La capacidad de diversificar la oferta presupone la realización previa, a nivel institucional, de los cambios y reformas de las estructuras tradicionales.
- 4. APOYO A LA INVESTIGACION LOCAL Y REGIONAL.** Es bien sabido que se realiza escasa investigación en las instituciones de educación superior de nuestro país, y poca o ninguna fuera del Distrito Federal, con contadas excepciones. Esta circunstancia revela carencias fundamentales en lo académico, y paralelamente la limitada posibilidad de participar en el estudio y solución de problemas de la propia entidad. El apoyo a programas de investigación aplicada permitiría al mismo tiempo mejorar las condiciones de la docencia y proyectar la institución en tareas de desarrollo local y regional. Para esto se requiere la formación de personal de alto nivel, con estudios de posgrado. Este tipo de profesores-investigadores es el que promueve en una institución cambios y renovaciones en la enseñanza. Su eficacia en el cuerpo docente es importante, y aumenta a nivel departamental o institucional si sus colegas comparten sus características académicas. En este sentido, las inquietudes e interés por la superación de la docencia son de grupo, y se pueden proyectar igualmente a proyectos coordinados de investigación.
- 5. COORDINACION INTERINSTITUCIONAL.** La colaboración entre casas de estudios, de una entidad federativa a otra, puede auxiliar el desarrollo de programas específicos en cuanto a la creación de nuevas carreras, formación de personal docente o proyectos conjuntos de investigación. El reconocimiento de áreas o estudios de excelencia, por especialidad, en una o más instituciones, permitiría la creación de programas de estudios de posgrado e investigación, concebidos interinstitucionalmente o en forma complementaria de una a otra entidad.
- 6. ORGANIZACION DE LA DOCENCIA.** La movilidad del profesorado de educación superior, sin menoscabo de derechos o prestaciones adquiridos (antigüedad, sueldo, categoría, carga académica, etcétera), haría posible incrementar la capacidad de docencia de las instituciones en diferentes entidades federativas, promoviéndose así un proceso de transformación en metodología y sistemas de enseñanza. La falta de esta coordinación ha propiciado que el personal docente de las instituciones educativas del centro, particularmente el de tiempo completo, no se desplace a otras casas de estudios; a la inversa, quienes tienen vocación y capacidad para la docencia y no reciben localmente los estímulos necesarios para su permanencia, se trasladan al centro, aumentando en cuadros docentes de las instituciones el número de personal calificado, en detrimento de sus lugares de origen.

7. PROGRAMACION EDUCATIVA LOCAL. Las instituciones educativas superiores de una misma entidad federativa deben coordinar sus actividades integrándose en una tarea común, complementada por todas con una multiplicación de sus capacidades de servicio. Además, y entendiendo que la educación superior es de interés público, debe buscarse una mayor integración de las

casas de estudios a la realidad social, económica y cultural de su entidad y coadyuvar con el gobierno del estado en estas tareas. Las universidades, cuyas funciones de docencia, investigación y difusión cultural deben cumplirse primordialmente en beneficio de su estado, necesitan recibir del gobierno local los estímulos necesarios para su perfeccionamiento. En la integración de los servicios educativos del nivel superior, la aprobación de las aportaciones económicas que se les destinan, la planeación integral y los programas de cambio y desarrollo, deberá contemplarse como factor importante para la descentralización, la efectiva y operativa coordinación de cada universidad con el gobierno de su estado. Se trata, en definitiva, de un propósito común: servir a la sociedad, integrar a todos sus miembros, promover su desenvolvimiento y superación a través de la educación superior, son los fines para los que el gobierno del estado, en el ejercicio de su soberanía, creó la universidad, concediéndole la autonomía para realizar esta alta tarea con libertad y con responsabilidad.

Este último punto forma parte de otro mayor: las relaciones estado/universidad. No puede ignorarse que la creación de las universidades responde a una necesidad social, y que toca al estado establecer las condiciones necesarias, jurídicas y económicas, que permitan la función de estas casas de estudios. La responsabilidad del Estado y la responsabilidad de la universidad se identifican ante la nación. Pensar lo contrario significaría entender a la universidad, o como una institución aislada de la realidad que la rodea, o como un lugar en el que tienen cabida, en vez del universalismo de las ideas, la imposición de una ideología, y la acción política directa, necesariamente partidista. Ni una ni otra posición hacen posible la verdadera universidad crítica: la que prepara cabalmente a los individuos para la transformación de la razón, y con el uso y la ampliación del conocimiento. El estado debe respetar la libertad de cátedra y la autonomía. La universidad, por su parte, debe respetar los altos propósitos que le dieron vida y ejercer con responsabilidad esta libertad y esta autonomía.