

PAPEL DE LAS ASOCIACIONES Y DE LOS CONSEJOS NACIONALES EN SU RELACION CON LAS UNIVERSIDADES Y EL ESTADO*

ALFONSO RANGEL GUERRA**

La creación de asociaciones y consejos nacionales de universidades e institutos de educación superior en América Latina, respondió en la mayoría de los casos a una necesidad de integración y coordinación, derivada de la presencia de dos circunstancias correspondientes a un mismo fenómeno: el crecimiento de las instituciones, provocado por la ampliación de sus servicios ante el aumento de población escolar, y el establecimiento de nuevas casas de estudios impuesto también por la expansión de la demanda social de educación.

Podría afirmarse que antes de aparecer este fenómeno de crecimiento, que se desenvuelve en la década de los años cincuenta para continuar sin interrupción hasta la época actual, las universidades y los institutos de educación superior de cada país actúan en forma aislada, con pocas o nulas relaciones entre si. Esto obedece primordialmente a tres causas: en primer lugar, atienden una demanda de educación que no excede su capacidad instalada y puede responder con facilidad a una situación que se va modificando lentamente; en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, no padecen problemas económicos serios, ya que su crecimiento no afecta sustancialmente su equilibrio presupuestal; en tercer lugar, y esto es quizá lo más importante por referirse a la tarea esencial de las instituciones, las funciones que tienen encomendadas, y sobre todo la docente, no se ven todavía sometidas a la renovación y el cambio exigidos por la ampliación y diversificación del conocimiento, así como por las transformaciones y el aumento de los medios de comunicación e información. El trabajo en estas circunstancias no exigía una relación mayor entre las instituciones; y la situación no se modificará sino hasta haberse transformado los tres aspectos que se mencionaron, lo que ocurrirá en forma simultánea y en un marco mucho más amplio que el ámbito educativo; es decir, dentro del contexto social y cultural de los países latinoamericanos.

De acuerdo con estos antecedentes, pueden señalarse cuatro aspectos básicos en la concepción de origen de las asociaciones y consejos nacionales de universidades e institutos de educación superior en América Latina:

1. La conveniencia de establecer posibilidades de comunicación entre las instituciones, a través de un organismo que las agrupe.
2. La necesidad de recibir en las instituciones apoyo técnico, en relación con las actividades que tienen a su cargo.
3. La posibilidad de planeación y proyección a nivel regional y nacional, de las funciones encomendadas a las instituciones, y
4. La representación de cada una de las instituciones, y del conjunto como sistema, ante el Estado y otros organismos nacionales y extranjeros.

Estos cuatro puntos han venido a conformar e identificar las funciones primordiales de los organismos interinstitucionales que nos ocupan, los que por su naturaleza pueden definirse como funciones de integración, servicios, planeación y representación. Cada una de estas funciones se pone en ejecución a través de determinadas actividades, las que se intenta recoger y precisar a continuación:

*Trabajo presentado en la II Conferencia de Directores y Secretarios Generales de las Organizaciones Nacionales y Regionales de Universidades de América Latina, organizada en la Universidad de Belgrano bajo el patrocinio de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), en Buenos Aires, Argentina, noviembre de 1977.

**Director General de Educación Superior, SEP, México.

INTEGRACION. Las diferentes características jurídicas, académicas, de estructura, volumen de servicios, etc., propias de cada institución, identifican a un tiempo los obstáculos para establecer las relaciones entre las casas de estudios y la necesidad de superarlos. En efecto, una asociación o consejo nacional, de acuerdo a sus fines y organización, puede agrupar a universidades e instituciones educativas de muy diversa estructura: públicas o privadas; autónomas o estatales; de carácter nacional o correspondientes a una entidad federativa o a un departamento, según sea el caso; abiertas a varias carreras o especializadas en un área de la enseñanza; orientadas al pregrado, al postgrado o a ambos, o incluso con estudios de nivel medio; instituciones, en fin, con poco alumnado o con población de varias decenas de miles de estudiantes. Pero dentro de esta diversidad se pueden identificar tanto objetivos y actividades propios del conjunto de las instituciones, como problemas igualmente comunes a todas ellas, que hacen no sólo posible sino necesaria la comunicación y relación interinstitucional.

Si se considera la complejidad, cada vez más manifiesta, del proceso educativo, es pertinente valorar como imprescindible el intercambio de experiencias docentes, curriculares, de investigación y de otro tipo entre las instituciones de educación superior. Por esta vía se pueden establecer bases suficientes para alcanzar una homogeneidad en aspectos básicos de la actividad académica, que haga posible superar niveles de enseñanza en aquellas instituciones que lo requieran. Este mejoramiento de la tarea educativa, contemplado en el conjunto de instituciones de un sistema nacional, permite una más efectiva participación de las casas de estudios en los procesos de renovación institucional, de metodologías de la enseñanza y de planes y programas de estudios. Si bien esto se puede lograr de institución a institución, es evidente que el proceso será más sencillo y más eficaz en sus resultados si se realiza por un organismo que, agrupando a todas las instituciones, propicie el intercambio y la relación entre ellas utilizando el acervo de información y el conocimiento disponible de todo el sistema, como conjunto diversificado de servicios educativos. Esta relación interinstitucional puede permitir una mejor distribución de la calidad de la enseñanza en todo el sistema.

SERVICIOS. Por el carácter de estos organismos, los servicios que pueden prestar a las universidades son muy diversos, pero importa destacar los orientados al mejoramiento y la superación de las tareas de docencia, investigación y difusión de la cultura, tanto a nivel institucional como regional y nacional. En cierta medida, estos servicios pueden identificarse en relación con las otras tres funciones señaladas para las asociaciones y consejos regionales: integración, planeación y representación. En este sentido, los tres servicios que pueden considerarse de mayor significación en beneficio de estas funciones son:

- a) La información. En primer lugar la estadística, de la que depende la planeación. Es necesario obtener de las instituciones los datos y cifras correspondientes a aspectos de su funcionamiento, como pueden ser población escolar, presupuestos o profesorado, para concentrar y agrupar información destinada a los trabajos de planeación a cargo de las asociaciones y consejos nacionales, pero también para retornarla integrada, de modo que pueda ser utilizada en los proyectos y estudios orientados a la planeación institucional. La posibilidad de manejar en cada universidad o instituto los datos de todo el sistema, o de la región en que está ubicado, enriquece la capacidad de análisis institucional.
- b) El intercambio de profesores. Se incluye aquí tanto el relacionado con servicios docentes regulares como el dedicado a actividades temporales o especiales. De esta colaboración a las universidades depende en gran parte la posibilidad de evaluar, en niveles operativos, las condiciones académicas y de organización existentes en el resto del sistema. Este intercambio determina también, en buena medida, la difusión del conocimiento y la distribución de la calidad de la educación.
- c) El apoyo técnico. La planeación, la evaluación institucional, los programas de formación de profesores, la innovación educativa, para mencionar sólo algunas de las actividades orientadas al mejoramiento de la educación superior, requieren del apoyo técnico de las asociaciones y consejos nacionales para sus instituciones miembros. Este es uno de los servicios más importantes que se les puede proporcionar, y del que dependen grandemente los procesos de cambio y superación institucional.

PLANEACION. Identificada como un conjunto de acciones, metodologías y procesos racionalizados, orientados al conocimiento del presente para la proyección de determinadas condiciones futuras, institucionales o de todo un sistema, la planeación educativa se concibe desde hace tiempo como una tarea necesaria e imprescindible, valoración confirmada en la medida en que se vuelve más compleja la educación, dentro del contexto social y cultural del que forma parte.

Suele afirmarse que la planeación educativa es responsabilidad del Estado, y en el caso de la superior, esta responsabilidad suele extenderse a organismos como las asociaciones y consejos nacionales. Aunque es obvio que esta afirmación no excluye de las tareas de planeación a las propias instituciones educativas, es frecuente escuchar, de parte de éstas, la queja de que los problemas que afectan a la educación superior se deben a la falta de planeación por parte del Estado o de los organismos interinstitucionales. En realidad, la planeación a nivel nacional puede tener poca o nula significación si no se realiza la correspondiente a las instituciones, como acción directa de éstas, en las que se involucre a las propias comunidades de profesores y estudiantes.

Este es uno de los aspectos que corresponde realizar a las asociaciones y consejos nacionales, y comprende dos actividades muy relacionadas entre sí, pero en cierta forma diferentes e independientes:

- a) La planeación nacional, como acción en la que se integra a todas las instituciones miembros de un sistema educativo, dentro de una concepción general de proyección y desarrollo de los servicios de la educación superior, de acuerdo con los requerimientos del país y con base en las tendencias del propio sistema educativo. Mediante esta función, las asociaciones y consejos nacionales relacionan la educación superior con otros sectores del país, de modo que puedan trazarse líneas de crecimiento o expansión de servicios en determinadas áreas y carreras o creación de otras, y en general programar las transformaciones y adaptaciones de la educación, de acuerdo con las demandas nacionales.
- b) El apoyo a las instituciones para que puedan realizar por sí mismas su propia planeación y establecer su modelo de crecimiento. En este sentido, la responsabilidad de las asociaciones y consejos nacionales radica en la efectiva promoción que puedan realizar entre sus miembros, para obtener el compromiso de las instituciones en las tareas de planeación, y la efectiva realización de ésta. El apoyo técnico, señalado como uno de los servicios más importantes hacia las casas de estudios, tiene aquí su más alta significación, pues de él dependerá principalmente la verdadera participación institucional en la planeación, que deberá cubrir aspectos académicos, administrativos y económicos.

De acuerdo con esto, las asociaciones y consejos nacionales deben desarrollar su propia capacidad para el desempeño de la planeación en los dos aspectos antes mencionados; es decir, deberán contar con personal especializado de alto nivel, sistemas de información y procesamiento de datos, y en general de los recursos humanos y materiales que hagan posible una actividad que por su propia naturaleza es interdisciplinaria y requiere del concurso de numerosos factores para su cabal realización.

De esta tarea de planeación dependen muchas otras tareas del sistema educativo y de las propias asociaciones y consejos nacionales.

REPRESENTACION. De las cuatro funciones antes mencionadas, ésta es quizá la más genérica, correspondiendo su importancia a características locales y condiciones de diverso orden, ya sean jurídicas, administrativas o aun de organización de la educación.

Como organismos interinstitucionales, las asociaciones o consejos nacionales ostentan la representación de sus miembros, y consecuentemente asumen esta función ante la sociedad, ante otros organismos y ante el Estado. También, claro está, ante las propias instituciones que los integran; es decir, una asociación o consejo puede cumplir funciones de representación de una universidad frente a las demás y viceversa. También la representación opera frente a instituciones y organismos de otros países.

En cuanto a las propias universidades, la representación se puede traducir en alguna de las diferentes actividades antes mencionadas, correspondientes a las funciones de integración, servicios y planeación. De todas formas, el límite de la representación lo definirá cada institución en particular, lo que significa que en este caso las asociaciones y consejos nacionales cumplen un mandato de sus miembros. Por lo que respecta al Estado, la función representativa dependerá de las circunstancias y características propias de cada sistema educativo. Cuando la asociación o consejo nacional se establece por ley, la propia disposición legal que crea este organismo le señala sus funciones, y entre ellas precisa y define la de relación con el Estado. Otra situación se presenta si la asociación o consejo se crea libremente por las propias universidades e instituciones de educación superior, sean éstas federales, estatales, autónomas o privadas. En este caso, la función representativa y de relación con el Estado podrá definirse en el acta constitutiva o estatuto de la organización. Es posible que esta función pueda referirse primordialmente a la negociación de las aportaciones económicas que el Estado destina a la educación superior, en cuyo caso corresponderá a la asociación o consejo nacional procurar que sean atendidas las demandas de las instituciones, para lo cual se requerirá relacionar estas demandas con los programas de planeación y los modelos de crecimiento institucionales.

La relación de las asociaciones y consejos nacionales con el Estado no se limita a la obtención de fondos para las instituciones, y tampoco se reduce a lo que pueda estar establecido por los estatutos de dichos organismos. El alcance de estas relaciones y sus características se impone más bien por el proceso mismo de desarrollo de la educación superior, y las condiciones en que se cumple este proceso. Si se toman en cuenta los problemas a que se hizo mención al principio, referentes al crecimiento de la demanda social de ingreso a las instituciones, a la complejidad cada vez mayor de la educación, al aumento creciente de requerimientos económicos y generales, y en general a la circunstancia de que todo esto suele presentarse en un ámbito que excede el de las propias instituciones de educación superior, podrá advertirse que las relaciones con el Estado tienen una importancia que no puede desconocerse. Estas condiciones de desarrollo de la educación superior exigirán, de acuerdo a las particularidades de cada sistema educativo, precisar este tipo de relaciones; pero en todo caso las asociaciones y consejos nacionales deberán actuar de conformidad con lo establecido por las mismas universidades e institutos de enseñanza superior.