

TEOREMA PARA EL CAMBIO UNIVERSITARIO EN MEXICO

Huáscar Taborga Torrico*

De manera imperiosa, nos preguntamos por qué no tuvieron los resultados esperados, primero la planeación impulsada entre 1978 y 1986 y, ahora, la evaluación promovida por la CONAEVA desde 1990 hasta la fecha. ¿Qué obstaculiza el cambio de la calidad de las universidades públicas y el consiguiente salto de transformación de éstas a la modernidad? ¿Cuáles son los obstáculos para que la universidad supere sus contradicciones internas y solucione sus conocidos dilemas? ¿A qué se debe la pérdida de identidad de muchas de las universidades públicas en México y en casi todos los países de América Latina? Para explicar esta problemática se han ensayado varias hipótesis, algunas de las cuales son: el inadecuado uso de la autonomía universitaria que alienó su misión y desvirtuó sus funciones; el desarraigo de la universidad con la sociedad, que motivó su empobrecimiento; la politización de la universidad pública, que descentró su núcleo académico; la influencia de recursos económicos, agravada en México a principios de la década de los 80; el fraccionamiento de la comunidad académica por la masificación; la aplicación del modelo profesionalizante en desmedro de la misión formativa de la universidad; y el desequilibrio entre un vertiginoso crecimiento cuantitativo frente a un incipiente desarrollo cualitativo en el ámbito académico.

Esclarecer este complejo problema es imprescindible para diseñar una estrategia que permita la transformación de la universidad pública a través del logro de una mayor calidad.

Sin pretender dilucidar tan profundo tema, ensayamos a continuación un breve trabajo esquemático que tocará algunos elementos constitutivos de la educación superior, que pueden ser de importancia para impulsar el cambio institucional. En todo caso, la exposición de estas ideas sólo tiene como propósito inducir a la reflexión, impulsar a la complementación y, ojalá fuera posible, incitar a la discusión.

A este breve trabajo le hemos llamado “Teorema para el Cambio Universitario” porque nos pareció que su presentación podía ser más clara si se utilizaba esta forma lógica de pensamiento que parte de un enunciado hipotético y que tiende a demostrarse a través de una serie de razonamientos. También se utilizó esta forma lógica porque es positivo rescatar esta herramienta que se empleó en la enseñanza y en el análisis en las viejas universidades de Bolonia, París y Palencia. El esquema correspondiente, configurado por seis módulos funcionales, sigue la hermenéutica de la Teoría de Grafos.

Partimos de dos hipótesis para promover el cambio en las universidades públicas (ver esquema núm. 1):

Primera Hipótesis

Sólo es posible contar con condiciones propicias para la transformación institucional: a) si se consolidan, de manera integrada, los seis módulos funcionales del esquema, constituyendo, de este modo, un sistema de interacción: Presupuestación-Desarrollo Institucional-Planeación- Evaluación- Investigación de la problemática universitaria- Información (F, E, C, D, A y B); b) si se logra que el 40. nivel (Presupuestación) se base en el 3er. nivel (Desarrollo Institucional), y este último, en el 20. (Planeación-Evaluación) y, finalmente, éste, en el 1er. nivel (Investigación de la problemática universitaria-Información).

*Coordinación de Apoyo a la Planeación, ANUIES.

Segunda Hipótesis

Será imprescindible, para coadyuvar en la transformación institucional, romper con los siguientes seis obstáculos que limitan el funcionamiento universitario: a) supeditación de lo académico a otros intereses; b) inercia y ley del menor esfuerzo; c) carencia de imaginación transformadora; d) concentración excluyente de las decisiones en la cúpula universitaria; e) inadecuada estructura del gasto; y f) inamovilidad de los recursos académicos y falta de “masa crítica”.

Explicación

Una gran mayoría de universidades públicas sólo cuenta con una unidad que realiza algunas funciones de planeación, elabora el informe de autoevaluación institucional y efectúa tareas de acopio de datos. Pese a que una misma oficina realiza estas tareas, ellas no están coordinadas entre sí y no influyen para la presupuestación anual. De este modo, el efectivo desarrollo institucional está divorciado del plan que se elabora en la respectiva unidad y de los resultados de la evaluación. La información casi siempre errática, escasa y poco confiable, no constituye una base de datos para realizar la planeación y la evaluación.

En suma, los seis elementos modulares, si existen en la universidad, funcionan de manera desarticulada y, con frecuencia, de modo incongruente y contradictorio. De ahí resulta, generalmente, que la planeación y la evaluación son ejercicios de muy poca trascendencia o simplemente son requisitos para solicitar un mayor financiamiento externo.

Hemos observado que las pocas instituciones que han logrado concertar los seis elementos funcionales del esquema, han obtenido resultados muy positivos en la mayoría de su calidad académica.

Se examinarán a continuación cada uno de estos módulos y sus características.

A) Investigación de la problemática universitaria

Son contadas las universidades públicas que tienen un sustrato de investigación sobre los problemas universitarios de mayor significación y prioridad, que le sirvan de base para llevar a cabo su planeación, y para explicitar sus juicios de valor y sus parámetros de referencia en la evaluación.

Cada institución, de acuerdo a sus características, a sus prioridades, a su historia y a su entorno particular, debe definir esta temática de investigación. Algunas unidades de planeación han alcanzado logros en este sentido, pero hace falta conformar un equipo de investigadores que, en forma permanente, realice esta tarea cuya temática es siempre cambiante.

Como se vio, es impartantísima la relación de este módulo funcional con la planeación y la evaluación, que sirva, por una parte, de fundamento a estos módulos, y reciba, por otra parte, de éstos, pedidos de análisis sobre temas y problemas importantes y prioritarios.

También este módulo debe estar estructuralmente vinculado con el módulo de información en un doble sentido: recibiendo datos y solicitándolos.

Algunos de los problemas que a juicio de las universidades tienen alta prioridad y que deberían estudiarse en este módulo, son los siguientes¹:

- Bajos índices de retención, Rezago estudiantil y deserción.
- Bajo impacto en la sociedad de los egresos de carreras profesionales.
- Deficiencia de muchos de los programas de orientación educativa.

¹Varios de estos problemas han sido calificados como de alta relevancia por las universidades públicas, en las autoevaluaciones institucionales de 1990 y de 1991.

- Baja potencialidad institucional para la formación continua y la actualización de conocimientos.
- Escaso interés en el trabajo de diseño y evaluación curricular, en muchos programas.
- Tendencia preponderante hacia la formación de profesionales en carreras tradicionales, pese a las directivas de los planes de educación superior del país para impulsar las llamadas “carreras modernas”.
- Obstáculos en la formación y en la actualización del personal académico.
- Inadecuación de la estructura universitaria para promover la colaboración interdisciplinaria.
- Bajísimo grado de vinculación entre las funciones sustantivas.
- Ausencia de estrategias de la universidad para su vinculación con el sector productivo.
- Estructura inadecuada para impulsar y organizar la investigación.
- Escasa aportación de la investigación en el desarrollo científico y tecnológico.
- Altas limitaciones para el desarrollo de la difusión y de la extensión universitaria, frente a los actuales requerimientos de la sociedad.
- Hipertrfia de la administración en desmedro de las funciones sustantivas.
- Poca exploración de fuentes alternas de financiamiento.
- Inadecuada estructura del gasto en el presupuesto universitario.
- Desperdicio de recursos y falta de optimización de los mismos.

B) Información

Este módulo fue desarrollado por algunas universidades públicas, pero la mayoría empezó a organizar el acopio y la sistematización, impulsada por los requerimientos del formulario SPP-SEP-ANUIES, por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SINIES) y por la llamada Información Básica solicitada por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC). Casi ninguna institución realizó tareas de análisis estadístico con los datos recolectados. Generalmente se llevaron a cabo laboriosos esfuerzos mecánicos de acopio, pero sin definir el objeto, la estructura y el destinatario de la información.

La información descriptiva constituyó el cuerpo sustancial de una gran mayoría de informes de autoevaluación institucional, de 1990 y de 1991. Esta información fue concerniente a las categorías generales de alumnos, personal académico, planta física, y en algunos casos presupuesto, con cierto grado de desagregación, y se presentó en cuadros, con breves e intrascendentes comentarios, y sin análisis ni aplicación de juicios de valor. Como puede verse, una información puramente descriptiva sustituyó al análisis valorativo y no sirvió de base a la evaluación, de manera contraria a lo que se plantea en el esquema núm. 1 y en la Primera Hipótesis.

C) Planeación

Son conocidos los esfuerzos de planeación a partir de 1978 (Plan de Puebla), así como su debilitamiento en los últimos cinco años, especialmente en las Unidades de Planeación Institucional (UIP), en las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), en los Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES), estos últimos, tampoco viables. Sólo se mantuvo vigente y activo el Secretariado Conjunto de la CONPES.

En el caso de las UIP, algunas de las probables causas de su declinación fueron a) el reduccionismo del proceso de planeación al diseño formal del plan institucional; b) la desvinculación de la planeación con la presupuestación; c) la falta de participación y de compromiso de la comunidad académica y estudiantil en las tareas de planeación; c) la escasa operatividad de los planes por su indefinición y amorfa estructura, así como por no prever recursos humanos y materiales, ni establecer un calendario de ejecución; y e) la ausencia de una efectiva voluntad política en las autoridades institucionales, para aplicar el plan.

El rescate de la planeación y su replanteo constituyen un aspecto central a realizar. Probablemente lo mas conveniente será diseñar un tipo de planeación estratégica de corto plazo, que busque el logro de objetivos concretos insertos en un marco general muy flexible de referencia, de largo plazo. Las funciones de este módulo tendrán que enlazarse con la evaluación y le darán a ésta, dimensión operativa.

La evaluación valora, predominantemente, lo que la institución ha realizado en un tiempo pasado, pero no se proyecta hacia el futuro, cuando más la esboza en sus contornos para sondear su potencialidad. No plantea lo que debe hacerse y cómo debe hacerse. En este aspecto, la planeación adquiere significado, ya que tiene orientación y contenido futurista. Es por esta razón, entre otras, que es imprescindible la cópula interactiva de planeación-evaluación.

D) Evaluación

Consideramos que los trabajos construidos con base en los reportes sintéticos de expertos sobre las auto-evaluaciones de las universidades públicas, de 1990 y 1991, son suficientemente revaloradas sobre las características, logros y limitaciones de dichos ejercicios.² En este subtítulo sólo nos referiremos, en forma breve, a algunas causas que motivaron su débil inserción en las instituciones, y a sus limitadas consecuencias en la toma de decisiones.

a) En relación a la concepción teórica que subyace en las guías de evaluación

- Optimismo positivista en el enfoque que considera posible valorar la compleja realidad universitaria con indicadores puramente cuantitativos y de carácter general.
- Falta de reconocimiento de la heterogénea situación de las universidades públicas y de la variedad de modelos universitarios y, por tanto, poca validez de parámetros únicos para todas las instituciones.
- Muy poca relevancia de los indicadores globales de tipo institucional e imposibilidad de inferir de ellos juicios de valor.
- Ausencia de información cualitativa e histórica de la institución que sirva como referente a la evaluación.

b) En relación al objeto de la evaluación

- Poca precisión del objetivo que se busca en la evaluación.

c) En relación a los sujetos que aplicaron las guías

- Consideración de que las guías tienen carácter obligatorio, que son rígidas, y que están ligadas al financiamiento de las universidades.
- Carácter predominantemente cupular en la elaboración del informe, con baja participación de la comunidad académica.
- Debilidad del sistema informativo y de investigación que no sirven de base a la evaluación institucional.

²Véase: J. Hanel, H. Taborga y L. Casillas. "Elementos analíticos de las evaluaciones de las universidades públicas", en Revista de la Educación Superior, No. 79; y "Avances y dificultades del proceso de evaluación de las IES públicas en 1991". Coordinación General de Estudios para la Planeación de la ANUIES, (multicopiado).

- Carácter predominantemente descriptivo de los informes evaluativos, sin llegar a emitir juicios valorativos, con base en los datos.
- Respuesta mecánica en la elaboración del informe de evaluación frente a la guía.
- Muy poca o nula relación de los resultados de la evaluación con la toma de decisiones.
- En general, salvo pocas universidades, falta de vinculación de la evaluación con la planeación y con el desarrollo institucional.

Los factores indicados fueron determinantes para los bajos resultados de la evaluación, pero los más graves se centran principalmente en:

- a) La falta de un sustrato de investigación sobre la problemática universitaria que dé solidez a la evaluación.
- b) La debilidad en el sistema informativo institucional.
- c) La ruptura de la evaluación con la planeación y con el desarrollo institucional.
- d) La falta de relación de los resultados de la evaluación con la toma de decisiones.
- e) La falta de materialización de la evaluación en el presupuesto universitario.

E) Desarrollo institucional

Son pocas las universidades públicas que tienen un desarrollo institucional planeado. Este último es resultado de la improvisación reactiva de las autoridades. La planeación, si existe en estas instituciones, se convierte en un mero ejercicio teórico; lo mismo ocurre con la evaluación. El desarrollo institucional, aislado de los demás módulos funcionales, es errático, discontinuo y, con frecuencia, contradictorio.

F) Presupuestación

El destino del gasto fijado en el presupuesto universitario, con frecuencia, es fiel a sus propias reglas y a sus inercias, y está desconectado del desarrollo institucional previsto, de la planeación y de la evaluación. Sigue, casi siempre, los resultados de la negociación del rector con los directores de las escuelas, facultades, institutos, centros y demás organismos; y el monto que se les asigna a éstos, es más fruto de la gravitación que sus directores tienen en la lucha por el poder universitario o del peso muerto del presupuesto anterior, que de previsiones, planes o proyectos de innovación y de transformación cualitativa de la universidad.

De este modo, los recursos económicos, instrumentos básicos para hacer efectiva la acción planeada, siguen su propio camino, divorciados de la racionalidad que debieran establecer los demás módulos funcionales.

En relación a la Segunda Hipótesis, pensamos que la transformación universitaria no es factible, aunque se lograra cumplir con las exigencias de la Primera Hipótesis, sino se remueven los obstáculos que se enuncian en la Segunda Hipótesis. Se examinarán brevemente éstos:

a) Supeditación de lo académico a otros intereses

Cuando intereses políticos, sindicales o personales constituyen el eje central de la vida universitaria, cualquier intento de transformación que tienda a elevar la calidad académica, resulta frustrado.

Con frecuencia, las autoridades universitarias tienen como preocupaciones centrales y como acciones fundamentales y prioritarias, aquellas que giran en torno a mantenerse en el cargo, reelegirse o ser promovidos a una función política. Estas preocupaciones, que cuando están supeditadas a los intereses institucionales son

legítimas; si se convierten en el núcleo del quehacer universitario, desvirtúan la función de la universidad y el encargo que la comunidad confiere y confía a las autoridades.

Será, en consecuencia, imprescindible rescatar el núcleo académico como centro de gravitación de la vida universitaria.

b) Inercia y ley del menor esfuerzo

Varios autores han señalado que entre los diferentes elementos y estratos de la universidad, con frecuencia, se establecen pactos tácitos para realizar el menor esfuerzo posible. Estos pactos, generalmente, se acuerdan: entre el profesor y los alumnos, entre el director y los profesores e investigadores, entre los jefes y los subalternos, entre el sindicato y las autoridades, en fin, entre casi todos los componentes que intervienen en el quehacer universitario. Esta ley del menor esfuerzo convierte a la institución en amorfa, movida por inercias, sin espíritu, desubstanciada y empobrecida de sus funciones.

Destruir esa ley del menor esfuerzo, que constituye una enfermedad moral de la universidad, es imprescindible para su transformación.

c) Carencia de imaginación transformadora

Muy poco se ha educado “la imaginación transformadora” en nuestro medio universitario, entre otras causas, por los obstáculos a los que nos hemos referido en los subtítulos anteriores.

Una imaginación innovadora conforma un valioso instrumento para acortar distancias, frente a las IES desarrolladas. En consecuencia, son retos urgentes: inventar nuevas formas de organización académico administrativa; ensayar nuevos modos de enseñanza aprendizaje; proyectar esquemas válidos para efectuar tareas de investigación, y difusión y extensión; e intentar nuevos caminos para el desarrollo institucional. Todo de acuerdo a nuestra realidad, idiosincrasia y a nuestros limitados recursos.

Atacar las causas que han menguado el desarrollo de la imaginación transformadora y promoverla es, a juicio nuestro, otro aspecto clave.

d) Concentración excluyente de las decisiones en la cúpula universitaria

Muy pocas son las universidades públicas en las que las decisiones son fruto maduro, resultado de consultas y de opiniones de los afectados. No pasan de cinco las universidades públicas en las que se han establecido mecanismos permanentes de consulta a la comunidad académica y a la sociedad, para llevar a cabo las tareas de Planeación y Evaluación, y para el diseño del Desarrollo Institucional.

Este obstáculo constituye otro de los puntos débiles de la universidad. Sin pretender caer en el “asambleísmo”, que es un mal, consideramos imprescindible hacer participar a la comunidad en todos los asuntos trascendentales. De este modo, se logrará que la Planeación, la Evaluación y el Desarrollo Institucional, dejen de ser el resultado de la exclusiva voluntad de la máxima autoridad y de un reducido grupo de técnicos, para convertirse en decisiones y en tareas institucionales en las que todos participan y estén comprometidos a cumplir.

e) Inadecuada estructura del gasto

De acuerdo a información disponible, en 1989 la estructura del gasto en las universidades públicas fue la siguiente: gastos de docencia 63 %, de administración 23 %, de investigación 7 %, y de difusión y de extensión 7 %. En 1990, los gastos en servicios personales representaban el 81.5 % y los de operación e inversión el 18.5 %. No se posee información sobre el monto que representa la inversión y su desagregado; según estimaciones no sobrepasada el 2 %.

Esta estructura del gasto, a la vista, es de proporcionada e irracional; por el desequilibrio de la docencia frente a la investigación, de la administración frente a la investigación y extensión, y por la exigua proporción de gastos de inversión frente a los de nómina; y se ha convertido en un monumental obstáculo para la

transformación universitaria que requiere de otras proporciones.

Hoy día, en las universidades públicas es patente la insuficiencia de laboratorios, bibliotecas, equipos y materiales didácticos, y la obsolescencia de muchos de los existentes. Si no se modifica radicalmente el monto de recursos presupuestales destinados a estos bienes, será imposible elevar la calidad.

Cada año los gastos están determinados por el molde de la gestión anterior, de donde resulta inviable o muy bajo el margen para sufragar recursos destinados a proyectos de innovación y de cambio, y a reforzar la infraestructura académica.

Los compromisos laborales emergentes de una proporción tan alta en gastos de servicios personales, hacen poco menos que imposible un rápido cambio de la estructura en el destino del gasto. Lo lamentable es que incrementos públicos a los presupuestos universitarios, que no estuvieran “rotulados”, en general sólo contribuyen a volver más rígidas las actuales proporciones y por tanto más difíciles de modificar. Pero si no se produce un cambio en este aspecto estructural, será inviable la transformación universitaria.

f) Inamovilidad de los recursos académicos y falta de “masa crítica”

En la mayoría de las universidades públicas, los recursos académicos (profesores e investigadores) conforman una organización de tipo burocrático en escuelas y facultades, institutos y centros, y están adscritos para realizar una función específica. Esta organización burocrática se fundamenta en normas (estatutos y reglamentos del personal académico, exámenes de ingreso, etc.), está reforzada por el fuero sindical, generalmente a través del contrato colectivo de trabajo, y tiene rigideces por la inercia institucional e individual. De donde resulta muy difícil reorientar los actuales recursos académicos hacia otras áreas y programas más acordes con las actuales necesidades de la sociedad.

En los últimos años, varios rectores que tendieron a dinamizar los recursos académicos existentes, en sus instituciones, hacia nuevos programas prioritarios, fracasaron en su intento por las marcadas rigideces que destacamos.

Si la universidad pública quiere mantenerse al ritmo de los cambios que impone la modernidad, y de su dinámica cambiante, deber contar con un pool académico de gran capacidad, flexibilidad y versatilidad, para armar rápidamente programas académicos que respondan a las necesidades apremiantes del entorno.

A un lado al anterior fenómeno, la falta de núcleos académicos de alto nivel de preparación, constituye otro obstáculo de gran magnitud. Las “masas críticas” de excelencia, con alto espíritu de misión universitaria y de disciplina, constituyen el fermento necesario para el cambio. Las universidades que posean a corto o a mediano plazo esa “masa crítica”, quedarán atrapadas en la mediocridad y en la rutina.

Corolario

Por todo lo expuesto, las universidades públicas, con algunas excepciones, no han podido llevar a feliz término los esfuerzos de cambio que intentaron, principalmente, por la vía de la planeación y de la evaluación, y se mantienen hoy, en su mayoría, en statu quo. Esto es muy grave porque entre la sociedad mexicana que se transforma vertiginosamente y estas instituciones se ha producido una tensión que se traduce en descontento y en crítica sobre la ineficiencia y la ineficacia de estas últimas.

Por todo lo expuesto anteriormente, consideramos que sólo será factible la transformación universitaria si: A) se constituye un sistema integrado de módulos funcionales de: Investigación de la problemática universitaria, Información, Planeación, Evaluación, Desarrollo Institucional y Presupuestación; y b) si se salvan los actuales obstáculos de: supeditación de lo académico a otros intereses, inercia y ley del menor esfuerzo, carencia de imaginación transformadora, concentración excluyente de las decisiones en la cúpula, inadecuada estructura del gasto, e inamovilidad de los recursos académicos y falta de “masa crítica”.

ESQUEMA Nº 1

SEIS MODULOS PARA LA TRANSFORMACION INSTITUCIONAL

