

Jabián Gonón Ortiz

**EL GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL
CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE DENTRO
DEL MARCO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA (Primera aproximación)**

Asesor: Msc. Edgar Antonio Mérida



Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE HUMANIDADES
MAESTRIA EN DOCENCIA UNIVERSITARIA

Guatemala, marzo de 1997

27
(860)
4

Este estudio fue presentado por el autor como trabajo de tesis, requisito previo a su graduación como Maestro en Docencia Universitaria.

Guatemala, marzo de 1997

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
I PARTE	
MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION	
1. MARCO CONCEPTUAL	3
1.1. Planteamiento del Problema	3
1.2. Importancia de la Investigación	3
1.3. El alcance y los límites de la investigación	4
2. MARCO METODOLOGICO	4
2.1. Objetivos (General y Específicos)	4
2.2. Operacionalización de Objetivos específicos, variables e indicadores	5
2.3. Población de estudio	7
II PARTE	
MARCO TEORICO	
1. LA CENTRALIZACION: ALGUNOS CONCEPTOS Y SUS IMPLICACIONES	9
2. LA DESCENTRALIZACION: CONCEPTOS Y PROCESO	10
2.1. Niveles de Descentralización	12
2.2. Componentes de la Descentralización	14
2.3. Factores que condicionan un Proceso de Descentralización	15
2.4. La descentralización educativa, un problema complejo	20
III PARTE	
BREVE ANALISIS HISTORICO DE LA CENTRALIZACION EN LA USAC Y LA DESCENTRALIZACION DEL CUNOC	
1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CENTRALIZACION EN LA USAC	25
1.1. Origen de la USAC y su carácter centralizado y excluyente	25
1.2. La educación superior a partir de la independencia	25
1.3. La educación superior durante la reforma liberal	26
1.4. Estancamiento de la educación superior 1900-1994	27
1.5. Los estudios superiores durante la época revolucionaria	27
1.6. La educación superior después de la contrarrevolución	28
2. ORIGEN Y DESCENTRALIZACION DE LOS ESTUDIOS SUPERIORES EN EL OCCIDENTE	28
2.1. Estudios superiores en el occidente previo a la creación del Centro Universitario de Occidente 1876-1970	28
2.2. Creación del Centro Universitario de Occidente	29
2.3. El actual Centro Universitario de Occidente	31

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

IV PARTE

PRINCIPALES INDICADORES DE DESCONCENTRACION DEL CUNOC RESPECTO A LA USAC

1. COBERTURAS	37
1.1. Estudiantiles	37
1.2. Egresados	38
1.3. Tendencia de egresados en el último quinquenio	39
2. PRESUPUESTARIOS	41
2.1. Distribución del presupuesto general	41
2.2. Distribución del presupuesto de inversiones	41
3. PRODUCCION INVESTIGATIVA	42

V PARTE

PERCEPCION DE LAS AUTORIDADES DE LA USAC Y DEL CUNOC ACERCA DE LA DESCENTRALIZACION DEL CUNOC

1. PERCEPCION DE LAS AUTORIDADES DE LA USAC	45
2. PERCEPCION DE LAS AUTORIDADES DEL CUNOC	49

VI PARTE

AREA DESCENTRALIZADAS DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE OC- CIDENTE

1. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	51
1.1. El personal administrativo	51
1.2. La organización	52
2. DESCONCENTRACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS	57
3. DESCONCENTRACION GEOGRAFICA	59
4. DESCONCENTRACION TECNICA	59
5. DESCENTRALIZACION POLITICA DEL CUNOC	61
6. MARCO JURIDICO LEGAL	62

VII PARTE

MODELO CENTRALIZANTE Y CONCENTRADOR DEL ESTADO COMO MARCO DE LA CENTRALIZACION EN LA USAC

1. ESTRUCTURA POBLACIONAL EN EL PAIS Y EL ACCESO A LA EDU- CACION SUPERIOR	63
2. LOGICA CENTRALIZANTE Y CONCENTRADA DE LA INVERSION DEL ESTADO Y LAS INVERSIONES EN LA EDUCACION SUPERIOR	65
3. LA ADMINISTRACION Y LA BUROCRACIA PUBLICA	67

VIII PARTE

CENTRALIZACION DE LA USAC Y LA DESCONCENTRACION DEL CUNOC

1. EL MODELO CENTRALIZADO DEL ESTADO Y LA EDUCACION SUPERIOR	70
2. LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DEL CUNOC	72
2.1. La no descentralización de los estudios superiores y la problemática del desarrollo académico del CUNOC	72
2.2. Limitaciones	73
2.3. Logros en materia de descentralización y desconcentración	74
2.4. Cumplimiento de funciones sobre un mínimo de descentralización y desconcentración	76

IX PARTE

LINEAMIENTOS BASICOS PARA UNA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DEL CUNOC

1. DESCENTRALIZAR Y DESCONCENTRAR EL CUNOC: PORQUE? PARA QUE?	79
2. FIN PRINCIPAL DE LA DESCENTRALIZACION DEL CUNOC	80
3. COMPONENTES OBJETO DE DESCENTRALIZACION	80
3.1. Descentralización	81
3.2. Regionalización	81
3.3. Desconcentración	81
3.4. Niveles de Competencia: Administración Central, USAC y CUNOC	83
4. VIABILIDAD DE ESTA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACION	83

CONCLUSIONES

87

RECOMENDACIONES

89

BIBLIOGRAFIA

91

ANEXO No. 1. Mapa del área de influencia del CUNOC

93

ANEXO No. 2. Guía de entrevista para informantes calificados del Consejo Superior Universitario

95

ANEXO No. 3. Guía de entrevista para informantes calificados del CUNOC

97

El contenido del presente informe está organizado en 9 partes, y son: PRIMERA PARTE: Refiere el marco conceptual y metodológico de la investigación que contiene planteamiento del problema, importancia, alcances y límites de la investigación, objetivos generales y específicos y técnicas utilizadas en la investigación bibliográfica y de campo. SEGUNDA PARTE: En la que se desarrollan algunos conceptos relacionados a la centralización y la concentración, así también se conceptualiza que es descentralizar y desconcentrar, sus áreas, niveles y factores que la condicionan. En la TERCERA PARTE: Se hace una breve descripción histórica de la centralización y concentración en la USAC desde su surgimiento hasta la actualidad, resaltando algunos indicadores de cada uno de los momentos de análisis, además establece el origen del Centro Universitario de Occidente y el marco normativo y reglamentario que le dio origen. La CUARTA PARTE: Describe los principales indicadores de concentración y centralización en la Universidad de San Carlos, así, también indicadores del grado de desconcentración del Centro Universitario de Occidente, indicadores, que se resaltan en torno a coberturas estudiantiles, egresados, investigaciones entre otras. QUINTA PARTE: En esta parte se describe la percepción de las autoridades de la USAC y del CUNOC respecto al grado de centralismo y concentración en la primera de ellas, y el grado de desconcentración alcanzado por el CUNOC. En esta parte también se dan algunos indicadores cuantificables. La SEXTA PARTE, describe, pero sobre todo, analiza las diferentes áreas descentralizadas y desconcentradas del Centro Universitario de Occidente, las áreas en mención se refieren a la política, administrativa, financiera, técnica, geográfica y el marco jurídico-legal. En la SEPTIMA PARTE: Se hace una analogía y se establece una relación entre la lógica centralista y concentrada del Estado guatemalteco y el de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Así mismo se plantean las implicaciones de este fenómeno para el Centro Universitario de Occidente, específicamente en cuanto al cumplimiento de sus objetivos y funciones asignadas como un centro piloto y parte de la USAC. La OCTAVA PARTE: Establece un parangón crítico entre la centralización en el Estado, la Universidad de San Carlos y su reflejo dinámico en el Centro Universitario de Occidente. En la NOVENA PARTE: Se hace un esfuerzo por plantear lineamientos básicos para la reflexión y el debate sobre una propuesta para alcanzar mayores niveles de descentralización y desconcentración del Centro Universitario de Occidente.

Se finaliza el trabajo con las conclusiones y recomendaciones que evidencian su importancia y la bibliografía respectiva.

EL AUTOR

I PARTE

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Cuál es el grado y tipo de descentralización del Centro Universitario de Occidente, dentro del marco de la Universidad de San Carlos de Guatemala?

Según la actual Constitución Política de la República de Guatemala, la educación superior a nivel nacional es responsabilidad directa de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y el Centro Universitario de Occidente es un esfuerzo de descentralización y quizá más de desconcentración, por atender esas demandas de educación superior en el occidente del país, sin embargo, las coberturas y calidad educativa proporcionada hasta ahora han sido limitadas, porque el proceso de desconcentración no ha sido en sus niveles reales e integral, es decir, técnico, financiero, administrativo, geográfico y sobre todo político.

1.2. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION

El presente estudio está orientado a profundizar el análisis y conocimiento respecto al grado de descentralización y desconcentración del Centro Universitario de Occidente dentro de la actual estructura de la Universidad de San Carlos de Guatemala. El grado de descentralización y desconcentración es un factor que condiciona el cumplimiento de los fines del CUNOC como parte de la USAC, y también de los objetivos que como centro "piloto" se le tienen asignados al CUNOC.

Los conocimientos generados a través del presente estudio son: indicadores sobre la centralización y concentración en la USAC, pero también algunos indicadores de la descentralización y desconcentración del CUNOC.

¿Para qué esos conocimientos, esos indicadores y esa información? Por dos razones fundamentales: a) Para iniciar la discusión seria de un problema de administración educativa, que obviamente repercute en la calidad académica, y b) Para constituirse en una fuente de información y análisis en la cual pueda basarse las decisiones de las autoridades de la USAC y del CUNOC, y así emprenderse un mejor proceso de descentralización y desconcentración.

1.3. EL ALCANCE Y LOS LIMITES DE LA INVESTIGACION

El presente estudio es el primero en su género que se refiere al grado de descentralización y desconcentración del CUNOC, por lo tanto es una primera aproximación por vincular lo jurídico-administrativo con la calidad académica y cumplimiento de fines de la Universidad. Por otro lado, ofrece basta información empírica (datos) respecto a la universidad en su totalidad y el CUNOC como parte de ella, que ayuda a tomar decisiones. Finalmente, se obtuvo información directa de informantes claves, como lo son los miembros del Consejo Superior Universitario y del Consejo Directivo del CUNOC.

Por ser el primer de esta naturaleza, refleja una caracterización general, pero, deja de profundizar en los diferentes tipos de descentralización y desconcentración, lo cual consideramos requeriría de estudios específicos. Un segundo límite se refiere a que el énfasis se hace de la USAC en relación al CUNOC, mas no, en los 9 centros regionales existentes.

2. MARCO METODOLOGICO

2.1. OBJETIVOS

General

Establecer el grado de descentralización y desconcentración político, técnico, administrativo y financiero del Centro Universitario de Occidente dentro de la actual estructura de la Universidad de San Carlos.

Específicos

- a) Identificar en los antecedentes históricos del CUNOC sus etapas de descentralización alcanzada.
- b) Demostrar el grado de centralización política, administrativa, financiera y técnica en la USAC a través de indicadores, como marco donde se desarrolla el CUNOC.
- c) Evidenciar los indicadores de descentralización política, administrativa, financiera y técnica del CUNOC.

- d) Identificar los resultados y consecuencias generadas por el grado de descentralización del CUNOC; coberturas estudiantiles, egresados, producción investigativa.

2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS, VARIABLES E INDICADORES

OBJETIVO ESPECIFICO	VARIABLES	INDICADORES
Identificar en los antecedentes históricos del CUNOC en sus diferentes etapas de su descentralización alcanzada.	Indicadores de educación superior en el Occidente.	Causa de su surgimiento Actores para su inicio Cobertura Suspensiones temporales
	Origen del CUNOC	Delegación de funciones Presupuesto Atención al interior Ubicación Concentración de recursos Actores para su fundación
	Tendencias	Crecimiento CUNOC Tendencias de distribución del pres. Tendencias de cobertura
Demostrar el grado de centralización, política, administrativa y técnica en la USAC, a través de indicadores como marco donde se desarrolla el CUNOC.	Centraliza política	¿Quién toma decisiones? ¿Cómo se toman? ¿Quién elige autoridades? ¿Cuál es la participación del CUNOC?
	Centralización financiera	Asignación presupuestaria general Asig. doc. inv. ext. y adm. USAC Asignación USAC, CUNOC Asignación doc. inv. est. y ad. CUNOC

Evidenciar los indicadores de descentralización política, administración, financiera y técnica del CUNOC.	Centralización administrativa	¿Quién administra la USAC? ¿Quién administra el CUNOC? ¿Qué administra la USAC y el CUNOC? Delegación de funciones CUNOC?
	Centralización técnica	¿Qué órganos técnicos existen? ¿Dónde se ubican? Su presupuesto
	Marco jurídico de Centralización	Constitución Estatutos USAC Estatutos CUNOC
	Coberturas	Estudiantes inscritos Egresados Tendencias de crecimiento USAC y CUNOC
	Cumplimiento de funciones	Producción investigativa Acciones de extensión Profesionales por año.
Identificar los resultados y consecuencias generadas por el grado de descentralización del CUNOC, coberturas estudiantiles, producción investigativa.	Administrativos	Dificultades Funciones innecesariamente centralizados
	Investigación, docencia y servicio	Asignación financiera CUNOC Recursos humanos CUNOC Resultados obtenidos CUNOC.

2.3. LA POBLACION DE ESTUDIO

Dada la naturaleza de la investigación, la recopilación de material se realizó en el entorno de la Universidad de San Carlos, utilizando procedimientos de investigación documental y de campo.

Para la investigación documental se utilizaron técnicas bibliográficas, hemerográficas, escritas e iconográficas aplicadas a fuentes relacionadas con bibliografía especializada en el objeto de estudio, leyes y reglamentos, catálogos de estudios y memorias generales de labores de la USAC y del CUNOC, avances estadísticos anuales del Departamento de Registro y Estadística de la USAC y el CUNOC, periódicos, revistas y boletines de la USAC, datos obtenidos en los centros de documentación de la USAC y del Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales del CUNOC, archivos administrativos e históricos del Campus Central y del CUNOC, documentos de las Comisiones de Reforma Universitaria del Campus Central y del CUNOC, así como fichas iconográficas referidas a elementos de tipo material como edificios, centros culturales, material y equipo para la administración y el apoyo logístico de la docencia, la investigación y la extensión.

Para la investigación de campo se utilizó la modalidad de muestreo probabilístico estratificado por área geográfica, seleccionando al azar informantes calificados del área del Campus Central y del área del CUNOC tomando en cuenta la estructura político administrativa de la USAC y el lugar de trabajo en donde se encontraran en el momento de la investigación, de esta forma se realizaron entrevistas semiestructuradas a: Decanos, representantes de Colegios Profesionales y representantes estudiantiles del Consejo Superior Universitario; directores de los principales departamentos existentes en el Campus Central, entre ellos Planificación, Administrativo, Financiero, Jurídico, Personal, Dirección de Centros Regionales, etc.

En el CUNOC se entrevistó a Representantes de Docentes y Estudiantes del Consejo Directivo, Directores de División, Dirección Académica, Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales, Secretario Administrativo, Agente de Tesorería, etc.

Tanto para la investigación documental como para la de campo se utilizaron los procedimientos de investigación más adecuados para garantizar la confiabilidad del estudio.

De esta forma, se logró obtener información de primera mano la cual fue procesada utilizando procedimientos estadísticos y de inferencia rigurosa que permitieron arribar a las interpretaciones, conclusiones y propuestas que se presentan en este trabajo y que evidencian su confiabilidad y calidad científica.

II PARTE

MARCO TEORICO

1. CENTRALIZACION: ALGUNOS CONCEPTOS Y SUS IMPLICACIONES

Al hablar de centralización, rápido se piensa en el lugar donde están ubicadas las oficinas centrales de una institución del sector público, o donde se encuentran los recursos financieros y humanos institucionales para la prestación de algún servicio. Estos elementos por supuesto que son indicadores de la centralización o quizá consecuencia de ello, pero no lo son todo.

Hablar de centralización también, nos hace pensar generalmente que es sólo un concepto eminentemente administrativo, y aunque si tiene que ver con lo administrativo, no se reduce a ello. Estas simplificaciones del fenómeno del centralismo son superficiales y corresponden a una impresión común que se forma cualquier ciudadano que tiene que recurrir al aparato estatal para obtener algún servicio.

La centralización es un fenómeno complejo y no estático, es más aún los grandes estudiosos del tema continúan con grandes desacuerdos, así también con elementos comunes. Por ello, ahora nos proponemos citar una serie de conceptos acerca de la centralización bajo diferentes puntos de vista, mismo que nos permitirán estructurar un concepto que hemos de utilizar para el desarrollo de este estudio.

“La centralización es la forma en la cual las unidades de la administración pública se ordenan y acomodan articulados bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”¹. Los aspectos medulares de la centralización es el tomar decisiones (poder político) mismo que está garantizado por un marco jurídico, además una estructura jerárquica que garantiza la unidad estructural, control y cumplimiento de las decisiones centrales. Implica también la facultad de mando y autoridad para centralizar la dirección y los cambios necesarios en pro del cumplimiento de las decisiones centrales.

Algunas de las ventajas teóricas de la centralización y que sirvieran de justificación para la exagerada centralización de los estados de países en vías de desarrollo, consistieron en que se deseaba profesionalizar y especializar el cum-

1. Dirección de Investigación Administrativa, INAP. "Desconcentración y Descentralización". Pág. 218. 1988.

plimiento de funciones estatales y garantizar un alto grado de control de estas funciones, junto a ello garantizar unidad de concepto, políticas y estrategias de lo que se realiza, y posibilitar la integración nacional. No obstante de ser estas las ventajas y justificaciones en favor de la centralización, sus consecuencias en la actualidad resultaron ser: la dispersión, el descontrol, la ineficiencia, el burocratismo y la descoordinación a diferentes niveles.

Enrique Cabrero Mendoza al respecto manifiesta que "Es sabido que históricamente los pueblos, han vivido una etapa de alta concentración de recursos y poder en su fase de fortalecimiento de un Estado-Nación. En la lucha por ocupar un lugar propio en el escenario mundial, una identidad nacional y un orden social interno, se ha centralizado enormemente el poder de orientación de cada proyecto, lo que ha desencadenado al mismo tiempo desequilibrios regionales, estructuras estatales verticales y cerradas, y han inhibido las identidades regionales y locales; procesos que finalmente, crean obstáculos al desarrollo al agotar la funcionalidad de las estructuras estatales y obligar al inicio de una fase de redistribución de los recursos y del poder tanto de manera espacial, como entre los diversos organismos"².

En conclusión, existe centralización cuando el poder de decisión se concentra en los órganos centrales de la organización, formándose a partir de ese núcleo básico una estructura piramidal y jerárquica, de arriba a abajo, en la cual los escalones inferiores son instancias, por lo general, únicamente ejecutivas.

2. LA DESCENTRALIZACION: CONCEPTUALIZACIONES

El concepto de descentralización teóricamente se ha tratado de deslindar del concepto de centralización, pero aun, se les ha visto como polos opuestos, como si fueran dos estados completamente diferentes y en consecuencia mutuamente excluyentes. Esta visión, ha contribuido no solo a simplificar la comprensión de ambos fenómenos, sino que también a graves errores prácticos. Sigue siendo evidente que aunque como práctica, la descentralización tiene muchas ventajas y la centralización desventajas, en la realidad es necesaria la centralización de algunos componentes para garantizar la unidad, así como también, que como consecuencias prácticas de descentralización ilimitadas nos han conducido a la anarquía.

Respecto a la descentralización Furniss manifiesta que "puede significar la transferencia de la autoridad sobre empresas públicas desde funcionarios políti-

2. Cabrero Mendoza, Enrique. "Las Políticas Descentralizadoras en el Ambito Internacional". Documento Colección del Centro de Investigación y Docencia Económica. 1993

cos a una junta relativamente autónoma; fomento de las aportaciones económicas regionales a los esfuerzos nacionales de planificación; transferencia de funciones administrativas ya sea en dirección descendente en la jerarquía, espacialmente o por problemas; el establecimiento de unidades legislativas de menor tamaño; o la transferencia de responsabilidad a órganos legislativos subnacionales, la asunción del control por más gente dentro de una empresa económicamente productiva, la esperanza de conseguir un mundo mejor mediante una participación individual³.

Anne Mills establece diferentes objetivos de la Descentralización: "Desde el punto de vista conceptual e ideológico, la descentralización se ha considerado un importante ideal político que proporciona los medios para la participación comunitaria y la autosuficiencia local, y garantiza la responsabilidad de los funcionarios públicos ante la población. Desde el punto de vista pragmático, la descentralización se ha considerado una forma de salvar las limitaciones institucionales, físicas y administrativas al desarrollo. Por ejemplo, un mayor control local permite: responder a las necesidades locales, mejorar la gestión de los suministros y la logística, y aumentar la motivación de los funcionarios locales, lo que facilita y acelera la aplicación de proyectos de desarrollo. También, se considera una forma de transferir parte de la responsabilidad del desarrollo desde el centro hasta la periferia y, en consecuencia, una forma de dispersar la responsabilidad en caso de grupos diferentes y a veces antagonistas, la descentralización se ha considerado como la forma de otorgar a esos grupos una mayor autonomía, reteniéndoles a la vez dentro de una sola nación"⁴.

Para el INAP la descentralización en sentido estricto consiste en la transferencia a la administración pública local de facultades y con ella programas y recursos, que son ejercidos bajo la tutela del organismo que las traspasa. El órgano local o departamental que recibe las facultades posee personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del transmisor.

Como puede inferirse, la descentralización es un fenómeno contrario a la centralización, pues, evidencia que una organización es descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de la organización; desde esta perspectiva la descentralización implica un acto deliberado y voluntario de cesión, transferencia o delegación de atribuciones, autoridad o poder desde un nivel a otro que está dotado de cierta autonomía, por lo tanto puede considerarse como un acto fundamentalmente político.

3. Mills, Anne. "Conceptos y Problemas de la Descentralización, Examen General". Parte I. Página 2. Mimeografiado. S/F.
4. Mills, Anne. "Conceptos y Problemas de la Descentralización, Examen General". Parte I. Página 3. Documento Mimeografiado. S/F.

1. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACION⁵

La descentralización no es un estado estático, ni puro, es algo dinámico y que se da como un proceso que conlleva una serie de niveles más o menos identificables, estos son: la delegación, desconcentración, devolución, descentralización y autonomía.

Delegación

La delegación se da cuando se trasladan, transfieren o delegan a órganos inferiores algunas competencias, funciones o autoridad, más no responsabilidad real. La delegación no significa que la entidad y el órgano superior pierdan la responsabilidad de lo que se ha encomendado, pues este órgano puede interferir y ejercer sus facultades por sobre el órgano inferior cuando lo considere conveniente. Es para un tiempo determinado y para algunas áreas específicas sobre todo de carácter operativo.

Por ser un órgano inferior a quien se le delega, este funciona y está normado de acuerdo a la normatividad general: Leyes, reglamentos o estatutos de la organización.

Desconcentración

La desconcentración al igual que la delegación se refiere a la transferencia o traslado de cierto grado de autoridad administrativa a órganos locales-inferiores por parte del central. Esta atribución de autoridad debe estar prevista por la ley y a diferencia de la delegación, ésta se da en forma exclusiva a órganos inferiores completos de manera permanente y claramente definidos y con cierto grado de independencia, de manera que permita a los órganos locales, trabajar sin recurrir constantemente al órgano central.

El órgano inferior no constituye un nuevo órgano con personalidad jurídica, sino se ubica dentro del marco jurídico global del Estado o entidad y por lo tanto persiste el principio de jerarquía y mando. Significa transferencia de autoridad administrativa y técnica, más que política o de autoridad real.

La desconcentración tiene como parte de sus propósitos dar: agilidad, rapidez y eficiencia administrativa al servicio que presta el Estado o entidad cualquiera.

5. Dirección de Investigación Administrativa. INAP. "Breve Conceptualización sobre: Modernización, Descentralización y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural". (Resumen). Páginas 7 y 8. 1995. Documento mimeografiado.

Descentralización

La descentralización se da cuando, un órgano superior delega, transfiere una serie de competencias políticas, técnicas y administrativas a una unidad organizativa inferior, la que generalmente adquiere personalidad jurídica propia, es decir, puede o no, ser constitutiva de órganos nacionales, y aunque se encuentre dentro del marco jurídico general, dentro de ello tiene la capacidad de tomar decisiones y reglamentar su funcionamiento, en consecuencia, la relación jerárquica es casi nula.

Según las características específicas de un Estado u organización, los ritmos, grados y profundidad de la descentralización será diferente, y en consecuencia, así será la redistribución de recursos, espacios de decisión y responsabilidad que se compartan.

La descentralización puede ser funcional o geográfica; la primera es cuando las competencias transferidas se hacen a un órgano inferior, que aún se mantiene dentro de una misma estructura y respetando jerarquías; sus ventajas son que se mantiene la unidad de dirección y control. La segunda es cuando las competencias son trasladadas totalmente a un órgano que tiene su propia personalidad jurídica, fronteras geográficas reconocidas y autoridad estatutaria para conseguir fondos e incurrir en gastos, su ventaja es que toma decisiones independientemente y su desventaja es no estar bajo una misma dirección y corre el riesgo de duplicar esfuerzos o accionar adversamente a órganos especializados en determinadas áreas. Por ejemplo: un médico contratado por las autoridades de un municipio, no necesariamente responderán a las políticas generales del Ministerio de Salud.

Autonomía

Los órganos autónomos son aquellos que necesariamente tienen un marco jurídico propio, sus leyes, normas y reglamentos y la capacidad de elegir a sus propias autoridades y definir su visión, naturaleza y misión; esto no significa que no estén regidos por leyes y normas generales dentro de un estado en el que se encuentren; en jerarquía no tiene dependencia alguna y tiene tendencia o busca ser autosuficiente desde el punto de vista de sus recursos.

Este grado de descentralización supone una capacidad política total, su propio y completo espacio de toma de decisiones administrativas, técnicas y su normatividad propia y capaz de cambiarla ella misma.

Los niveles de jerarquía y mando frente a otros órganos superiores son mínimos o nulos.

2.2. COMPONENTES DE LA DESCENTRALIZACION

Cuando hablamos de descentralización nos estamos refiriendo a un concepto político-administrativo, pero también nos estamos refiriendo a elementos de carácter, económico, cultural, técnico, geográfico y demográfico. Y, cuando hablamos de varios elementos, todos están relacionados, lo cual no indica que se den simultánea, paralela o en forma mecánica; por ejemplo muchas veces existe una descentralización geográfica, pero, no necesariamente una descentralización política, o a la inversa.

La descentralización administrativa busca resolver uno de los problemas medulares de un órgano centralizado, el cual consiste en acercar los servicios hacia el usuario o al que lo necesita y junto a ello simplificarlo y ofrecerlo a menor costo. En tal sentido, significa ser más eficientes y eficaces para el cumplimiento de sus objetivos.

Lo político o sea la capacidad para tomar decisiones si es un elemento esencial, puesto que es desde allí donde se define centralizar o por el contrario impulsar un proceso de descentralización. La descentralización política se materializa cuando una estructura (Estado o Institución) que dependiendo directamente de una persona u órgano, ahora se distribuye o dispersa la capacidad de toma de decisiones en órganos inferiores.

La descentralización técnica por su lado, consiste en la capacidad de generar recurso humano, capaz de tomar decisiones técnicas y asumir responsabilidades también técnicas. Generalmente el componente político se antepone a lo técnico, sea este, en un proceso de centralización o descentralización. Cuando hablamos de capacidades y estructura técnicas nos referimos a las diferentes áreas; también las administrativas, entre otras.

También en gran parte, como consecuencia de lo político, dependen las cuestiones económicas-financieras, si el proceso es centralizado seguramente las inversiones y los beneficios serán en consecuencia, centralizados, pero si por el contrario el proceso y la toma de decisiones está dispersa o redistribuida los beneficios serán de la misma manera. Con esto tampoco queremos afirmar que lo político es causa lineal de los otros componentes, no se quiere simplificar de esa manera, ya que la interrelación es mutua. Únicamente se quiere enfatizar que lo político generalmente tiene un mayor peso para definir el resto de componentes.

Existen muchos casos de Estados, especialmente de países en vías de desarrollo que demuestran lo anterior, la existencia de un estado políticamente centralizado tiene como consecuencia, si no automática, si bajo una relación de causa y efecto una centralización geo-demográfica, y también cultural, y en el mismo orden de carácter económico y administrativo.

2.3. FACTORES QUE CONDICIONAN UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Ahora se habla de proceso de descentralización, porque se entiende que no se puede pensar en un simplismo "DE LO CENTRALIZADO A LO DESCENTRALIZADO" como si fuera lo bueno y lo malo, y además porque no es una transición mecánica donde estén exactamente diferenciados los momentos.

Un proceso de descentralización se puede dar por dos razones: 1) Porque el Estado u Organización se ha dado cuenta de su ineficiencia e ineficacia y tiene la voluntad política de querer mejorar la prestación de servicios mediante la descentralización, o 2) Porque la sociedad civil a través de sus diferentes formas de organización y expresión se constituyen en un elemento de presión, que obligan a un proceso de descentralización para obtener mejores atenciones y servicios. Cualquiera de las dos razones que provoquen la descentralización, en su implementación siempre van a intervenir una serie de factores.

La profundidad de la descentralización que alcance un órgano "inferior" depende de ¿qué se ha descentralizado? y ¿qué funciones tiene el nuevo órgano descentralizado?, pero además del tamaño de la organización, la estructura del órgano descentralizado, los mecanismos de participación comunitaria, las fuentes de financiación, las prácticas de asignación y ejecución presupuestaria, los métodos de control y supervisión ejercidos, los criterios de planificación, los métodos de colaboración interorgánica y la actitud y cultura política que incluye experiencias de los órganos descentralizados y expectativas del personal.

Tamaño del Estado u organización

El tamaño de la organización o Estado influye mucho en las áreas y profundidad de la descentralización, pues, es sabido que es mucho más difícil realizar una gestión desde el centro hacia la periferia en la medida en que sea más grande es la organización. Por el contrario, en una organización más pequeña probablemente no se requiera de establecer una serie de niveles (subnacionales, regionales, departamentales, etc.), sino únicamente el nivel central y los órganos locales que dependen en forma directa.

Definición de los niveles de descentralización

La descentralización tiene como fin, acercar los servicios del estado a la población y propiciar la participación comunitaria en los mismos, y para ello tiene que definir niveles geográficos desde donde hacerlo, entre estos tenemos: subnacionales, regionales, zonales, estatales, provinciales hasta los de aldea o caserío.

Si el nivel de descentralización es muy alto (subnacional o regional por ejemplo) se corre el riesgo de que a estos órganos de nuevo centralicen y ya no descentralizar hacia sus niveles inferiores.

Por el contrario si la descentralización es a niveles más bajos (aldea, caserío), está presente el riesgo de: dispersión, e incapacidad de control y no se asegura la implementación de políticas generales.

Otro de los casos, puede ser, establecer todos los niveles necesarios, cuyo riesgo es la creación de una burocratización dentro del propio proceso de descentralización.

Capacidad en los órganos descentralizados

Descentralizar también depende de las capacidades organizativas, administrativas y técnicas que existen a nivel de los órganos en proceso de descentralización. De ello depende cual es su capacidad para asumir responsabilidades reales y para ello que funciones pueden efectuar. En términos de organización, la existencia de Juntas Directivas, Consejos Técnicos, Consejos de Evaluación, staf de asesores que aseguren la formulación, gestión y control de sus acciones.

Participación comunitaria

Una herramienta siempre considerada como medio para impulsar la participación comunitaria es la descentralización. La participación comunitaria puede lograrse, si los niveles de descentralización llegan a niveles más bajos (aldeas y caseríos), de no ser así, a nivel provincial o regional los mecanismos para asegurar esta participación son menos efectivos.

Esta participación comunitaria dentro de la descentralización también tiene sus ventajas y limitaciones. Ventajas cuando existen órganos locales con la capacidad organizativa, técnica y administrativa para la toma de decisiones y sa-

ben orientar la gestión general de un órgano descentralizado. Limitaciones, cuando grupos u organizaciones comunitarias asumen el poder e inician acciones para encontrar una vía para satisfacer necesidades individuales o conveniencias grupales, hechos que no están orientados para fortalecer los servicios.

Fuentes de financiamiento y/o mecanismos de asignación y ejecución presupuestaria

Un proceso descentralizador, siempre será influenciado por las fuentes de recursos (especialmente financieros) del órgano descentralizado o del mecanismo y las condiciones en las cuales el Estado (cuando proviene de él) para asignar los recursos y controlar su ejecución.

Generalmente en los países del tercer mundo, la recaudación de ingresos nacionales se realiza a través de, impuestos indirectos y es el Estado el que los recauda, de este modo los gobiernos regionales y los órganos locales del Estado no tienen la función de obtener y gastar este tipo de ingresos. De esta manera, un estado centralizado recauda y luego establece mecanismos y condiciones (generalmente porcentajes), para asignarlos a los gobiernos locales u órganos descentralizados. De estos mecanismos y condiciones depende la descentralización de un órgano.

Las fuentes propias de financiación, entonces, son limitadas, salvo cuando provienen de apoyo externo directo.

Disponibilidad financiera y control de gastos

La capacidad de disponer de recursos financieros nos indica, en gran parte lo descentralizado de un órgano, los órganos centralizados por lo general, definen la asignación presupuestaria, sus partidas correspondientes, establecen gastos fijos (salarios entre otros) y mantienen un alto grado de control, hasta, en asuntos de detalle. La capacidad de los órganos inferiores en estos casos para, decidir sobre la ejecución del presupuesto son casi nulas, no pueden intercambiar partidas entre programas, ni siquiera pueden hacer cambios dentro de una misma partida.

En la medida en que los órganos descentralizados participan más, en la definición del presupuesto, ejercen ellos mismos el control y toman las decisiones para la ejecución presupuestaria, e incluso para hacer cambios en él, logran fortalecer su capacidad político administrativa. Esto sin embargo, depende también del marco jurídico establecido en materia de presupuestos.

Métodos de control y supervisión

Cuando un Estado u organización es altamente concentrado, generalmente su tarea de control y supervisión lo limita a observar el cumplimiento de órdenes y reglas establecidas, se enfoca mucho a la parte financiera y también a la observancia de los detalles administrativos. Por el contrario cuando se orienta a descentralizar el control lo ejerce enfocado a los resultados y su calidad.

Algunos de los elementos que contribuyen grandemente a una mayor descentralización (funcional) son: la promulgación de leyes y funciones de los órganos descentralizados, definición de políticas y estrategias generales de trabajo, definición de procedimientos de planificación, asignación de recursos en correspondencia a acciones específicas, exigir informes periódicos, vigilar algunos indicadores de rendimiento entre otras. Además debe quedar claro que, cuando se habla de procesos descentralizados, no excluyen compatibilizar esfuerzos centralizados, estos garantizan la unidad de una organización o país.

Los procesos de planificación

Los altos grados de centralización obligan a una planificación cupular, en donde, los órganos inferiores únicamente crean las condiciones o insumos para la planificación, o en otros casos, aunque realizan una planificación, ésta no es necesariamente aceptada por el órgano central. Es también contraproducente pensar en que, cada órgano inferior o de los niveles locales mínimos puedan, planificar por separado; y en el caso que puedan realizar un cierto grado de planificación en su nivel, deben hacerlo en las líneas y normativos establecidos en el nivel superior.

Ahora es posible implementar un proceso de planificación, donde los órganos locales participen, pero, que a la vez garantice la gestión de un órgano central. La planificación para ello, puede ser de arriba hacia abajo y a la inversa. El órgano central debe proponer las políticas, objetivos y un marco de recursos con que cuenta y su posible asignación a órganos inferiores, y en este marco también, los órganos inferiores poder proponer su planificación hasta compatibilizarlas.

La planificación y la asignación de presupuesto generalmente, son elementos que siempre coinciden en su nivel de descentralización y cuando no es así surge un conflicto.

Cultura y actitudes de la administración pública

Los procesos de descentralización han tenido varios obstáculos y factores que rotundamente la limitan, uno de ellos es la cultura y la actitud del personal y de sus organizaciones -connotada por algunos como cultura de confrontación, de sectarismo e intolerancia- que les obliga a cuestionar un proceso de esta naturaleza, temen perder el poder, la capacidad de tomar decisiones y los recursos. En esto predomina la fortaleza de quienes ejercen cargos directivos, afianzan el aparato burocrático y su participación en las decisiones y siempre dudan de la capacidad de los órganos inferiores.

Por el otro lado se encuentran los órganos inferiores que buscan: más poder, más recursos, pero, muchas veces tienen limitaciones a nivel de capacidades técnicas y administrativas para tener responsabilidades mayores.

Evolución histórica y el peso de la tradición

“La centralización o descentralización de los sistemas educativos es el resultado de una combinación de tradiciones y cambios. Las diferencias en este sentido, dependen de la profundidad y características del cambio y de la coyuntura histórica en que se realicen. Por eso es importante analizar estos procesos desde la perspectiva del tiempo, para distinguir la importancia y la magnitud de cada uno de los momentos del proceso. Así mismo se deben considerar, dentro de este marco, aspectos sociodemográficos, culturales, geopolíticos, etc.”⁶

Aunque existen ideas generalizadas respecto a la descentralización, definitivamente cada proceso es un caso particular con sus especificidades, no existe aún una fórmula para descentralizar, es más, aunque la descentralización tiene sus ventajas, tales como: reforzar el sistema democrático, al acercar la decisión de los asuntos a los órganos locales, elegidos democráticamente; al unir lo que es la descentralización y la participación; así mismo, propiciar una distribución más equitativa de los servicios a la comunidad, estimular las capacidades locales, posibilitar la participación comunitaria, acelerar la ejecución, bajar costos, etc.

Desde el punto de vista de la eficiencia, la descentralización, descongestiona el poder central, permitiéndole ocuparse en asuntos más importantes. Por otra parte la descentralización facilita la gestión de los asuntos y entregarlos a unos órganos que por su proximidad pueden conocerlos mejor y resolverlos con más prontitud.

6. Mills, Anne. "Conceptos y Problemas de la Descentralización." *Revista de la Universidad de San Carlos de Guatemala*

También es cierto que, la descentralización no está libre de riesgos, siendo más serias las inconveniencias al pensar en la descentralización absoluta, incluso puede generar injusticias, puede dificultar la promoción de políticas generales que se orienten a la búsqueda de unidad, puede ser menos eficiente por su dispersión, puede no fomentar la especialización, incluso, fomentar sentimientos particularistas, en detrimento de la conciencia nacional y en perjuicio de intereses generales. La descentralización puede estar condicionada por su propio entorno económico, político, social, cultural, ideológico, etc., y las relaciones personales o las influencias de los grupos de presión, pueden ser más difíciles de obviar a la hora de tomar decisiones, etc. En cambio la objetividad y la imparcialidad se presumen como propias de órganos centrales.

2.4. LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA, UN PROBLEMA COMPLEJO

Sin pretender agotar el tema, se harán algunas reflexiones sobre el problema de la descentralización educativa, retomando elementos expuestos anteriormente, con la finalidad de proporcionar insumos para los análisis posteriores que se harán en éste trabajo.

Como hemos visto, el tema de la descentralización y sobre todo, descentralización de la educación, es sumamente complejo y polémico; careciéndose además de estudios sistemáticos, diagnósticos consolidados, análisis más precisos o propuestas bien fundamentadas, especialmente en lo que se refiere a la educación universitaria, en donde, de acuerdo a nuestra experiencia, no se puede actuar sin un mínimo de comprensión teórica, es decir, que debe establecerse una relación dialéctica entre la teoría y la práctica para tener claridad sobre las conceptualizaciones acerca de la educación, sus relaciones con la sociedad y de las formas como debe organizarse y orientarse para dirigir las decisiones y opciones de manera coherente y en correspondencia con las condiciones objetivas y subjetivas de la realidad del país y del sistema educativo, en general, y de la Universidad de San Carlos en particular, las cuales deben fundamentarse, en los desarrollos teóricos logrados en materia de educación y de administración educativa, entre otros.

Cuestionar permanentemente los conceptos y estrategias de descentralización y desconcentración educativa, no solo es una necesidad, sino, una obligación para todos los que estamos dentro del sistema educativo, en nuestro caso, con énfasis en la educación superior.

La complejidad de este problema, se demuestra con el argumento de que si bien es cierto que se puede explicar con relativa claridad en el marco de las teorías actuales de la Administración y de la Ciencia Política, también es cierto que la descentralización educativa, en este caso, rebasa los umbrales de la pura Administración para penetrar en campos tan variados como: el Derecho, la Educación, la Antropología, la Planificación Regional, la Psicología, la Etnología, etc., de ahí sus diferentes enfoques y perspectivas y su carácter polémico.

La toma de decisiones en materia de educación, depende, por lo tanto, del concepto que tengamos de educación y de la idea que prevalezca en relación al papel que cumple o que debe cumplir en el proceso de desarrollo de la sociedad.

El pensamiento de Rafael Eduardo Torrado (1992) en relación al proceso administrativo de la educación en general, bien puede aplicarse a nuestro problema de estudio, en la Universidad de San Carlos:

“Si bien la educación es un servicio que el Estado tiene que organizar, controlar y planear, no puede manejarse totalmente con el mismo criterio con el que se manejan otros servicios públicos, pues la educación entendida como el proceso de socialización, de relación interpersonal y de desarrollo personal, no es solo un conjunto de acciones y de recursos que administrarse, sino es el espacio donde se generan y transmiten las actitudes y valores que a la larga van a incidir en el proceso de la administración social y en los criterios con que ello se haga”.

Tratando de captar los caracteres de los sistemas educativos desde la perspectiva de la descentralización, se encuentra que la educación centralizada constituye en la actualidad el modelo predominante en la mayoría de países del mundo en donde prevalece, no sólo el Estado Unitario, sino también un Estado fuertemente centralizado.

“La orientación política de la constitución suele establecer una organización de los poderes del Estado que apenas permite flexibilidad en la política territorial. El examen real de las instituciones suele señalar que, de hecho, la centralización es asfixiante y que, en general, centralización y democracia no se corresponden.... obviamente cuando la estructura constitucional y real del Estado es fuertemente centralizada, resulta difícil que en ese marco pueda darse no ya una organización descentralizada de la educación, sino incluir tendencias descentralizadoras auténticas”⁷. Sin embargo en los sistemas educativos, generalmente no

7. Benítez, Puellez. “Estudio Teórico sobre las Experiencias de Descentralización Educativa”. 1992. Mimeografiado. S/F.

se encuentran modelos puros, pues, se pueden establecer dos grandes grupos: países que mantienen una organización centralizada de la educación y países que teniendo un sistema centralizado presentan ciertas tendencias hacia la descentralización.

Estas tendencias descentralizadoras, según nuestro estudio en Guatemala y en la Universidad de San Carlos, generalmente, se mantienen en un nivel teórico, pues, en realidad el sistema educativo nacional sigue siendo fundamentalmente centralizado y caracterizado por la falta de distribución territorial del poder político o por una limitada desconcentración del mismo. Lo anterior se evidencia al establecerse que el poder real de decisión reside en el gobierno central, en los organismos centrales, incluidos los de la Universidad de San Carlos; de ahí que, simplificando el problema, se mantiene el modelo centralizado, aunque se aspire a un mayor o menor grado de descentralización.

Desde el punto de vista de la organización de la educación, todos los países tienen un Ministerio de Educación, que forma parte del gobierno y que es el máximo responsable de la organización. Es frecuente también la existencia de organismos consultivos de ámbito nacional, pero estos son meros apéndices del Ministerio. La organización educativa suele articularse en diversos escalones territoriales -regiones, departamentos, etc.- donde tienen su sede unidades orgánicas del Ministerio, pero tales unidades son pura y simplemente agentes del poder central del Estado responsable, por lo tanto, de la ejecución de las decisiones que se toman en el centro de la organización. Normalmente todos los Ministerios de Educación disponen de servicios de control, inspección o supervisión que garantizan el cumplimiento de las funciones emanadas del poder central. En conclusión todo se decide desde el centro, todo se ejecuta por los órganos centrales del Estado y todo se supervisa por los agentes del poder central... obviamente las comunidades territoriales básicas, carecen de competencias substantivas en educación.. (Puellez Benítez).

Salvando las diferencias, puede establecerse un parangón entre la descripción anterior y la organización de la educación en la Universidad de San Carlos, en donde la descentralización, generalmente, ha consistido en atribuir a sus organismos y específicamente a sus Centros Regionales y al Centro Universitario de Occidente, una mayor intervención en determinadas materias administrativas y académicas, fundamentalmente en la construcción, equipamiento, conservación y funcionamiento de centros educativos.

Esta tendencia no nos lleva a una real descentralización, sino más bien se trata, aunque no en todos los casos, de establecer medidas para corregir defectos excesivos de la centralización.

Como el poder de decisión sobre aspectos claves permanece en el centro, los demás organismos territoriales de la organización sólo reciben una descentralización de funciones, una transferencia de tareas, una transferencia de gestiones, pero no facultades decisorias que siguen reservadas al poder central. Estamos pues ante una desconcentración, no ante una descentralización.

La descentralización es altamente problemática, pues desde el punto de vista legal se tiene que alterar profundamente la orientación centralizada de la constitución de la república y aún así se puede dar la persistencia de una gestión excesivamente centralizada y de la falta de autonomía financiera y pedagógica en todos los escalones educativos del sistema.

Para concluir esta parte, se quiere dejar claro que, aunque se tienen conciencia de la complejidad del problema de la descentralización educativa, participamos de la idea de que el pueblo y, en este caso, la comunidad universitaria de San Carlos todos los sujetos involucrados en la tarea administrativa y académica de la Universidad, pueden asumir determinadas opciones políticas y elegir la forma de organizar la Universidad, siguiendo, aunque pueden haber otros, cinco niveles de planteamiento y conceptualización teórico-práctica del problema de la descentralización de la educación:

1. Considerando las modalidades y opciones de organización a adoptar y los factores que inciden en este proceso.
2. Estudiando críticamente el modelo de organización social dominante que se da en el país en un momento histórico determinado.
3. Analizando como debe darse la organización del sistema educativo en el contexto de los factores que lo condicionan estructural y coyunturalmente.
4. Considerando el mejoramiento cualitativo y de la eficacia, no sólo de los organismos, estructuras y centros encargados de la educación, sino sobre todo, la función del mejoramiento cualitativo de la misma educación y de la respuesta que debe dar a la sociedad en el cumplimiento de sus fines, objetivos y funciones.

5. **“Propiciando la participación activa de todos los sectores involucrados en la Institución para incluir todas las ideas, sugerencias y propuestas en los procesos de reforma y/o transformación”⁸.**

8. Alonzo, Carlos Raúl. “Reforma Universitaria Democrática” (Bases Mínimas). Tesis de Graduación. Maestría en Docencia Universitaria. 1993.

III PARTE

BREVE ANALISIS HISTORICO DE LA CENTRALIZACION EN LA USAC Y LA DESCENTRALIZACION DEL CUNOC

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CENTRALIZACION EN LA USAC⁹

1.1. ORIGEN DE LA USAC Y SU CARACTER CENTRALIZADO EXCLUYENTE

La educación en general y la educación superior durante el período colonial desde la creación de la Universidad de San Carlos en 1676 se caracterizó por ser un privilegio para peninsulares y criollos, posteriormente accedida a mestizos y con exclusión casi total a los indígenas.

Los primeros estudios superiores y posteriormente la Universidad de San Carlos de Guatemala que fuera creada en 1676, fue gestada por los peninsulares. La creación de la USAC fue aprobada por la monarquía española; Rey Don Carlos II, Real Cédula Madrid 31 de enero de 1676. Lo cual significaba que el poder de la corona española, junta a la clase dominante fueron las gestoras para la creación de los estudios a este nivel de acuerdo a sus intereses.

La universidad adoleció de los vicios propios de la época, pues fue una institución destinada para clases privilegiadas, además de no permitir el acceso a los indígenas, también les fue negado a negros y mulatos y a los que tuvieran padres o abuelos que hayan sido penitenciados por la inquisición.

La universidad al ser promovida y gestada por la clase poderosa de ese momento (feudos), se adecuaba, obviamente para responder a sus intereses y no a los de la población en general, en su mayoría indígenas.

Aunque el indígena fue aceptado, no siempre pudo asistir puesto que de todas maneras se le había negado la educación primaria y secundaria y por lo tanto no podía acceder.

1.2. LA EDUCACION SUPERIOR A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA

Pese a lo centralizado de los estudios superiores, durante este período se tuvieron avances significativos en relación al período colonial anterior. El Doctor Mariano Gálvez fue uno de los principales impulsores.

9. González Orellana, Carlos. "Historia de la Educación en Guatemala". Editorial Universitaria. (Resumen). 1989.

En este momento, la Universidad de San Carlos queda como la única responsable de la educación superior en el país, misma que dependía directamente del organismo legislativo como lo señalan las bases constitucionales de 1823 y en la constitución política de la república federal de Centro América. Más tarde la educación pasó a ser responsabilidad del Ejecutivo, quien creó la Academia de Estudios que era la encargada de dirigir la educación.

Dada la escasez de recursos y las limitaciones en recursos humanos, sólo continuó funcionando la Universidad de San Carlos como centro de educación superior y exclusivamente en la ciudad de Santiago, que en ese momento era la capital y centro del país. Obviamente esto significaba que las oportunidades de educación superior se concentraban en determinados sectores de población y en una zona geográfica limitada.

En 1841 se vuelve a poner en vigencia la constitución de 1686, con el apoyo de terratenientes y el clero conservador, cerrando la academia de estudios, se adjudica la dirección de la educación directamente al legislativo, hasta hacer de la educación algo confesional y negando toda posibilidad de estudios a la población del interior, además de elevar las cuotas de ingreso a la Universidad con el propósito de que sólo la clase dominante pudiera tener acceso a los estudios superiores.

1.3. LA EDUCACION SUPERIOR DURANTE LA "REFORMA LIBERAL"

Después del estancamiento que sufrieran los estudios superiores durante los gobiernos de Carrera y Cerna, a partir de 1821 se tiene de nuevo un repunte; la educación en general queda a cargo del Ministerio de Instrucción Pública, se crean las escuelas facultativas, se hace el primer esfuerzo por descentralizar la educación superior creándose la Universidad de Occidente en la ciudad de Quetzaltenango, el 20 de noviembre de 1876, impartándose inicialmente las carreras de Jurisprudencia y Ciencia Política, Farmacia y Ciencias Naturales, Medicina y Ciencias Eclesiásticas. Ampliándose las coberturas hacia departamentos del Occidente.

La educación en general se hace laica y gratuita (deja de ser confesional y excluyente), aunque esto es relativo, pues en la práctica los recursos asignados a estos estudios en el occidente eran muy limitados. A ello complementaba la poca afluencia estudiantil, ya que la población había tenido poco acceso a niveles primario y secundario y por lo tanto era limitado el número de estudiantes que realmente querían, pero además, que pudieran optar.

Después de un período, en el que la educación superior estaba calcada por un prejuicio "colonial", logra saltos cuantitativos y también cualitativos. Esto sin embargo, no significó un verdadero proyecto de descentralización de la educación, no se acompañó de los recursos necesarios para el interior, el centro continuó siendo el principal punto de atracción y de todas maneras era escasa la población con recursos para continuar estos estudios. Pese a ello si representó avances respecto a los períodos anteriores.

1.4. ESTANCAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR 1900-1944

Después que Justo Rufino Barrios creó las Escuelas Facultativas y la propugnación de su autonomía y que además promulgara la ley especial de la educación superior, los gobiernos de Reyna Barrios y Cabrera truncan de nuevo las innovaciones que se realizaban a la Educación Superior, y redujeron las coberturas en un 50%.

Posterior a ello Jorge Ubico, mediante un decreto ley en 1935 redujo más, la cobertura estudiantil en general y de la educación superior, se limitó de nuevo a atender a estudiantes hijos de terratenientes en la capital. Además de ello restringió la libertad de criterio docente, militarizando la educación a fin de mantener control sobre la intelectualidad y el desarrollo científico de aquella época.

De nuevo la Universidad llega a depender del Ejecutivo y se formulan leyes especiales para vedar su desarrollo, restringir el acceso y control de la misma. Durante este período, la educación superior fue limitada en lo legal, en cobertura, en lo científico y también en cuanto a la participación docente y estudiantil; estaba prácticamente bajo total dirección y control de Ubico.

1.5. LOS ESTUDIOS SUPERIORES DURANTE LA EPOCA REVOLUCIONARIA

El movimiento obrero, campesino, estudiantil, de profesionales y de la burguesía progresista llevó a la revolución del 20 de octubre de 1944; dentro de este marco la Junta Revolucionaria de Gobierno a través del decreto 17 declarada el 28 de noviembre del mismo año, dio a los estudios superiores sus bases para lo que fue LA AUTONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS, posteriormente aprobada por la Asamblea Legislativa del 15 de noviembre y promulgada en la constitución política del 11 de marzo de 1945. En consecuencia sus estatutos establecen una vocación más democrática que permitía mayor participación docente y estudiantil y el derecho a elegir sus autoridades y a gobernarse de acuerdo

a su respectiva ley y estatutos. Así también su vinculación a las organizaciones populares de ese momento.

El Estado se responsabiliza de asignar una partida presupuestaria anualmente mucho mayor a los años anteriores, a la vez de mantener la universidad independiente del ejecutivo, y la otorgación de títulos es competencia de la Universidad de San Carlos.

La universidad deja de ser excluyente en cierto sentido y sus autoridades que, en ese momento, están constituidas por el Consejo Superior Universitario, son electas por un cuerpo electoral democrático que incluía autoridades, docentes y estudiantes. Una serie de acciones para mejorar el desarrollo de la propia universidad, mejor formación profesional y mayor proyección hacia la sociedad se realizaron y para iniciar la descentralización se reabrió la facultad de Ciencias Jurídicas de Occidente, se creó la escuela de Ciencias Económicas y también la de Humanidades, dependiendo todas de las facultades respectivas con sede en el Campus Central, en Guatemala.

1.6. LA EDUCACION SUPERIOR DESPUES DE LA CONTRARREVOLUCION

La autonomía de la Universidad de San Carlos, permanece y opera de acuerdo a sus leyes y estatutos, se consolida la ley general de colegiación, el Estado le asigna el 2% de su presupuesto ordinario y continúan con su fin de organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza superior de la nación; y cooperar con el estudio de los problemas nacionales.

La creación de nuevas universidades queda libre, aunque siempre bajo la aprobación de la Universidad de San Carlos. Hasta en 1965 bajo la nueva constitución cambia la Universidad aunque no substancialmente.

2. ORIGEN Y DESCENTRALIZACION DE LOS ESTUDIOS SUPERIORES EN EL OCCIDENTE

2.1. ESTUDIOS SUPERIORES EN EL OCCIDENTE PREVIO A LA CREACION DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE 1876-1970

Aunque existen ideas que durante el período de la "independencia" se otorgaron becas a hijos de indígenas (caciques) entre ellos algunos del interior del país, no existe constancia de la participación estudiantil de esta etnia del occidente del país.

Los estudios superiores inician formalmente en el occidente del país el 20 de noviembre de 1876 en Quetzaltenango, a través de la creación de la Universidad de Occidente, que comprendía las carreras de: a) Jurisprudencia y Ciencias Políticas, b) Farmacia y Ciencias Naturales, c) Medicina y d) Ciencias Eclesiásticas.

Estos estudios fueron suspendidos en varias oportunidades por razones naturales (terremoto) y cuestiones políticas; la suspensión que hicieron Reyna Barrios, Chacón y también Ubico que las canceló en 1931. Hasta 1947 fue reabierta la escuela facultativa de Ciencias Jurídicas y Sociales, dependiendo en lo académico como en lo financiero de la respectiva facultad ubicada en la capital de Guatemala.

En 1952 fueron separadas e iniciaron a funcionar las carreras de Economía y Contaduría Pública, en 1958 se creó la escuela facultativa de Humanidades, en 1959 se creó la escuela de Trabajo Social y en 1965 se creó la carrera de Administración de Empresas.

2.2. CREACION DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE

“Se creó el Centro Universitario de Occidente -CUNOC- por acuerdo del Consejo Superior Universitario el 5 de diciembre de 1970. Inicia sus labores en 1971 a través de cuatro divisiones: Ciencia y Tecnología, Ciencias Económicas, Ciencias Jurídicas y Sociales y Humanidades”¹⁰.

Es evidente que antes de que la USAC lograra su autonomía, a pesar del intento descentralizador de crear la Universidad de Occidente, existía un alto grado de centralización y concentración que definían a la propia universidad como excluyente, esta característica, aunque en menor grado, se continúa manteniendo, ya que la USAC no obstante ser un órgano autónomo frente al Estado, no deja de concentrar su atención en el centro; la capital del país.

Sin embargo, no pueden dejar de mencionarse acciones que consideradas como de desconcentración las cuales se evidencian en la creación misma del Centro Universitario de Occidente y posteriormente de los Centros Regionales Universitarios, los cuales se fundaron en las décadas del 70 y del 80, en Cobán (1975), Chiquimula (1977), Huehuetenango (1976), Escuintla (1977), Mazatenango (1977), Jalapa (1977), San Marcos (1984), Petén (1987), etc. Así mismo Extensiones

10. Castro Conde, Carlos. "Historia de la carrera de Medicina en el Centro Universitario de Occidente". Tesis Médico y Cirujano. Página 13. CUNOC, USAC. 1982.

Universitarias principalmente dependientes de la Facultad de Humanidades; como parte de la "política de descentralización, desconcentración, diversificación y democratización de la enseñanza superior"; según opiniones de informantes calificados además de las razones propiamente de política de la Universidad, existieron tres motivaciones fundamentales:

- El crecimiento de la matrícula estudiantil en la capital;
- El aumento de la demanda en las regiones;
- El interés de las autoridades democráticas de ese período de llevar la educación superior al interior del país, por sus repercusiones no solo en materia de la formación de recursos humanos, sino también por sus proyecciones sociales y políticas en sus correspondientes regiones. Es decir que en este período del 75 al 88, a pesar de existir una confrontación entre el Estado y la Universidad de San Carlos, se lograron avances en la descentralización con el apoyo al Centro Universitario de Occidente y a los Centros Regionales.

La autoridad máxima de la USAC es el Consejo Superior Universitario, el cual está formado por el Rector, los Decanos de las diferentes facultades, un representante de cada Colegio Profesional que corresponda a cada facultad, un catedrático titular de cada facultad y un representante estudiantil de cada facultad, también forman parte del Consejo Superior Universitario el Secretario Administrativo y el Director Financiero, los cuales tienen voz pero no voto, todos estos elementos se encuentran ubicados en la capital. El CUNOC no tiene ninguna participación en los órganos políticos de la USAC, es más ni siquiera en su elección. Esta situación está calcada más aún por las leyes y estatutos universitarios donde así están definidas.

La USAC según la constitución política de la república es la encargada de "dirigir, organizar y desarrollar la educación superior en el país"¹¹ y aunque en su interior ha surgido el CUNOC en principio como "Centro Piloto" su funcionamiento se ha caracterizado por sus coberturas limitadas en comparación a la USAC-CENTRO, tenencia de mínimo apoyo en recursos, carencia de participación política dentro de un marco jurídico establecido y con un papel eminentemente operativo. En síntesis, con algún grado de descentralización a niveles simplemente desconcentrantes, como lo veremos en los siguientes apartados.

Considerando que la descentralización también depende del ente que se descentraliza, el Centro Universitario, no logró avanzar mucho en sus luchas por conseguir mayores apoyos, pero si logró algo, en referencia al aumento en el nú-

11. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Pág. 14. 1985.

mero de carreras, infraestructura, equipo, edificios y otros. En un contexto en el que la Universidad pasaba por problemas económicos y además se encontraba en confrontación con el Estado, no hubo una política explícita del CUNOC por lograr más recursos financieros; probablemente no convenía en ese momento hacerlo.

2.3. EL ACTUAL CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE

“El Centro Universitario de Occidente tiene 25 años de existencia, es la segunda unidad académica en importancia dentro de la estructura de la Universidad de San Carlos de Guatemala, después de la USAC, campus central”¹², con un área de influencia que abarca dos regiones de singular importancia para el país:

LA REGION SUR-OCCIDENTE

Que abarca los departamentos de Quetzaltenango, Retalhuleu, San Marcos, Sololá, Suchitepéquez y Totonicapán.

LA REGION NOR-OCCIDENTE

Que abarca los departamentos de Huehuetenango y Quiché.

A manera de una brevísima ilustración se presentan algunos datos, principalmente cuantitativos, que evidencian la importancia mencionada:

La Región del Sur-occidente tiene una extensión territorial de 12,230 kms², equivalente al 11% del total del territorio nacional. De estos, 1,951 Kms² pertenecen a Quetzaltenango; 1,856 kms² a Retalhuleu, 3,791 kms² a San Marcos; 1,061 Kms² a Totonicapán; 1,061 a Sololá, 2,510 Kms² a Suchitepéquez.

La Región agrupa 139 municipios: 24 en Quetzaltenango; 9 en Retalhuleu; 28 en San Marcos; 19 en Sololá; 20 en Suchitepéquez y 8 en Totonicapán.

En cuanto a las características sociodemográficas, la población estimada para la región en 1992, ascendía a 2,470,424 habitantes, con una tasa de crecimiento de 2.9%. El 74% de la población es rural. La población de los departamentos de Quetzaltenango, Sololá y Totonicapán es predominantemente indígena.

La región del Nor-occidente tiene una extensión territorial de 15,781 kms², equivalente al 14.49% del territorio nacional. Agrupa 52 municipios: 31 en el departamento de Huehuetenango y 21 en Quiché. La población para el año de 1900 era de 1,250,813 habitantes, con una tasa de crecimiento de 3.09%.

¹² Arriaga Jerez, Baldomero. "Diagnóstico del Nivel Académico del Centro Universitario de Occidente". Página 23. Impreso en "El Estudiante". 1989.

RESUMIENDO

EL AREA DE INFLUENCIA DEL CUNOC ABARCA 28,011 kms², QUE CONSTITUYEN EL 25.49% DEL TERRITORIO NACIONAL, Y EN MATERIA DE POBLACION CUBRE APROXIMADAMENTE MAS DE 3,721,237 HABITANTES, DE LOS 10.5 QUE CONSTITUYEN LA POBLACION DEL PAIS.

Respecto a las regiones de influencia, vale aclarar que, no se puede determinar una área directa, pues, en algunas carreras es compartida con los Centros Regionales de San Carlos ubicados en algunos departamentos, sin embargo los niveles de población estudiantil son más elevados que en los Centros Regionales, así mismo la diversificación de las carreras que ofrece; de ahí su importancia como polo de desarrollo de la educación superior en el país.

Cuadro No. 2

**CARRERAS EXISTENTES EN EL CENTRO
UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE, 1995**

DIVISION	CARRERA	GRADO
HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES	Psicología	Licenciatura
	Pedagogía y Ciencias de la Educación	Licenciatura
	Profesorado en Enseñanza Media	Técnico
	Trabajo Social	Licenciatura
	Trabajo Social	Técnico
CIENCIAS ECONOMICAS	Administración de Empresas	Licenciatura
	Contaduría Pública y Auditoría	Licenciatura
	Economía	Licenciatura
CIENCIA Y TECNOLOGIA	Ingeniero Agrónomo Producción Agrícola	Licenciatura
	Ingeniero Agrónomo Recursos Naturales	Licenciatura
	Ingeniero Civil	Licenciatura
	Ingeniero Mecánico	Licenciatura
	Ingeniero Eléctrico	Licenciatura
	Ingeniero Industrial	Licenciatura
	Ingeniero Químico	Licenciatura
CIENCIAS DE LA SALUD	Medicina	Licenciatura
CIENCIAS JURIDICAS	Abogado y Notario	
	Ciencias Jurídicas y Sociales	Licenciatura

FUENTE: Avance Estadístico 1995. USAC.

Los fines generales de la USAC¹³, que también son válidos para el CUNOC son los siguientes:

Artículo 5. El fin fundamental de la Universidad es elevar el nivel espiritual de los "habitantes" de la república, promoviendo, conservando, difundiendo y transmitiendo la cultura en la forma que expresan los artículos siguientes:

Artículo 6. Como la institución superior docente del Estado corresponde a la Universidad:

- a. Impartir la enseñanza profesional en todos los ramos que correspondan a sus facultades, institutos, laboratorios, centros y demás organizaciones universitarias o conexas.
- b. Organizar y dirigir estudios de cultura superior y enseñanza complementarias en el orden profesional.
- c. Resolver en materias de su competencia las consultas u obtención de títulos superiores en el orden profesional o académico.
- d. Organizar enseñanza para nuevas ramas profesionales, y
- e. Promover la organización de la extensión universitaria.

Artículo 7. Como centro de investigación corresponde:

- a. Promover la investigación científica, filosófica, técnica o de cualquier otra naturaleza cultural, mediante los elementos más adecuados y los procedimientos más eficaces, procurando el avance de estas disciplinas.
- b. Contribuir en forma especial al planteamiento, estudio y resolución de los problemas nacionales, desde el punto de vista cultural, y con el más amplio espíritu patriótico.
- c. Resolver en materias de su competencia las consultas que se formulen por los organismos del Estado.

Artículo 8. Como depositaria de la cultura, corresponde a la Universidad:

- a. Establecer bibliotecas, museos, exposiciones y todas aquellas organizaciones que tiendan al desenvolvimiento cultural del país, y ejercer su vigilancia sobre las ya establecidas.
- b. Cooperar en la formación de los catálogos y registros de la riqueza cultural de la república, y colaborar en la vigilancia del tesoro artístico y científico del país;

13. Universidad de San Carlos. "Leyes y Reglamentos". Página 420. Editorial Universitaria. 1985.

- c. Cultivar las relaciones con Universidades, asociaciones científicas, institutos, laboratorios, observatorios, archivos, etc., tanto nacionales como extranjeros.
- d. Fomentar la difusión de la cultura física, ética y estética; y
- e. Establecer publicaciones de orden cultural.

Desde la creación del CUNOC se le han establecido funciones específicas¹⁴, siendo las siguientes:

Artículo 1. El Centro Universitario de Occidente es un organismo académico de educación superior, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Ley Orgánica y 4o. de sus Estatutos, cuyos fines son los siguientes:

- a. Realizar las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria en el ámbito regional en donde desarrolle sus actividades, de acuerdo con lo prescrito en la ley y estatutos de la Universidad, y conforme a las disposiciones específicas de este reglamento.
- b. Contribuir a la satisfacción de las necesidades regionales de desarrollo de la educación superior, con proyección nacional.
- c. Integrar los recursos de que dispone y proceder a la reestructuración de los servicios académicos-docentes que ha venido prestando la Universidad en la ciudad de Quetzaltenango y en la región occidental del país.
- d. Promover el establecimiento de nuevas carreras profesionales, de acuerdo con la política general de la Universidad y las necesidades propias de la región.
- c. Actuar como centro de coordinación de los programas de Extensión Universitaria, en la región occidental del país.
- f. Constituir un Centro Piloto experimental para ensayar modalidades diferentes en la integración de recursos y en la reestructuración académico-docente y administrativa.

¹⁴ Universidad de San Carlos de Guatemala. "Leyes y Reglamentos de la USAC". Editorial Universitaria. 1985.

IV PARTE

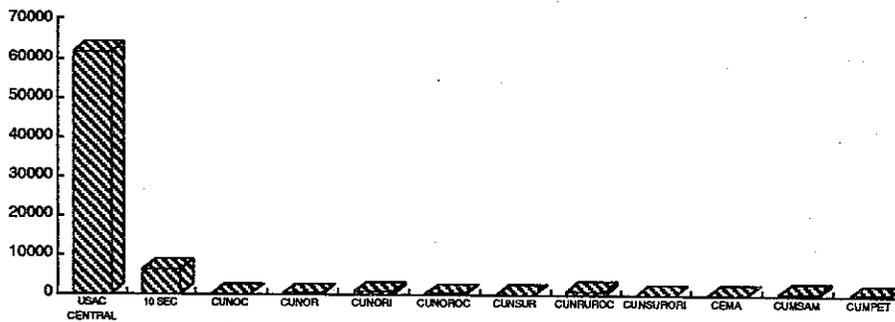
PRINCIPALES INDICADORES DE DESCONCENTRACION DEL CUNOC RESPECTO A LA USAC

1. COBERTURAS

1.1. ESTUDIANTILES

La población estudiantil del Centro Universitario de Occidente hasta, el año 1994 ascendió a 6,553 estudiantes inscritos, representan el 9%, frente a 54,512 que estuvieron inscritos en el campus central de la USAC -81%-, estas cifras no indican de ninguna manera, mayor acceso a la educación superior en el interior del país puesto que a excepción del CUNOC las demás extensiones y regionales tienen pocas carreras (entre 2 y 6), generalmente a nivel intermedio y además su cobertura en relación al total es insignificante (observar gráfica).

Gráfica No. 1
 Coberturas estudiantiles de la USAC, CUNOC y centros regionales
 1994



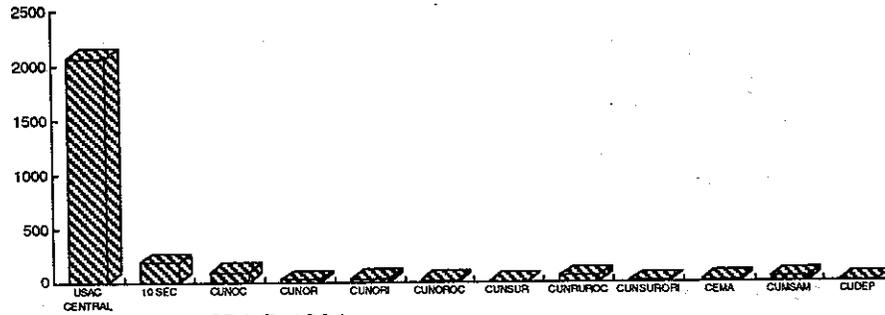
Fuente: Elaboración propia en base a la Memoria 1994.

1.2. EGRESADOS

Para el año 1994 en la totalidad de la Universidad de San Carlos de Guatemala egresaron 2,835 profesionales, de ellos en la USAC, campus central, 2,721 (91%), en el CUNOC 123 (6%) y en los 9 centros regionales el tres por ciento restante, cabe mencionar que para estos últimos los egresados en su mayoría son de nivel intermedio.

La tendencia en cuanto a egresados se refiere, es la misma de las coberturas estudiantiles, para el caso del CUNOC, pero menor para los centros regionales, en este sentido, debido a que el CUNOC ofrece 15 carreras terminales, frente a 21 del total que existen en la Universidad de San Carlos de Guatemala. La estructura general de graduados es como sigue.

Gráfica No. 2
Egresados de la USAC por unidad académica



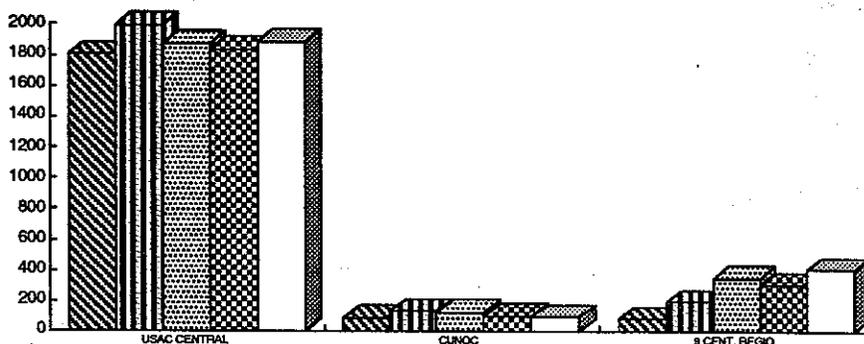
Fuente: Memoria USAC, 1994.

Aunque el CUNOC continúa teniendo mayor cantidad de egresados respecto a los centros regionales en relación a la USAC central, su número sigue siendo muy bajo, en relación al número de egresados en el Campus Central.

1.3. TENDENCIA DE EGRESADOS EN EL ÚLTIMO QUINQUENIO

A lo largo de la historia de la educación superior ha quedado evidenciado que el mayor número de egresados se concentra en el Campus Central de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y esta misma tendencia puede demostrarse si tomamos también el último quinquenio que continúa con una misma lógica en cuanto al énfasis en el campus central de la USAC, las variaciones existentes son insignificantes.

Gráfica No. 3
Egresados de la USAC por unidad académica
Quinquenio 1990-94



Fuente: Boletín Avance, Graduados 90 al 94.

Si tomamos el número de egresados en 1950 aún persiste la misma tendencia porcentual que en la actualidad, de ello se puede deducir que la lógica de desarrollo de la universidad y su carácter concentrado y centralizador, no es un problema únicamente de este momento y, por otro lado, tampoco puede pensarse que esté totalmente desligado de la estructura social que caracteriza a nuestro país y menos aún de su desarrollo histórico.

Es entendible que las mejores y mayores oportunidades de empleo para éstos egresados, se den en la capital, así también, como sus condiciones de trabajo, hecho que responde en gran parte a que la economía del país, su sector público, el sector dominante y la clase política del país impulsan un modelo de desarrollo en torno a la capital del país, por lo tanto, la formación de profesionales especialmente a nivel universitario se tenga que realizar en el campus central de la USAC, sin embargo, esto no es una simplificada relación de causa y efecto, ya que la lógica que ha seguido la Universidad de San Carlos de Guatemala también fortalece esa estructura social y los modelos de desarrollo centralizados y concentradores en el país.

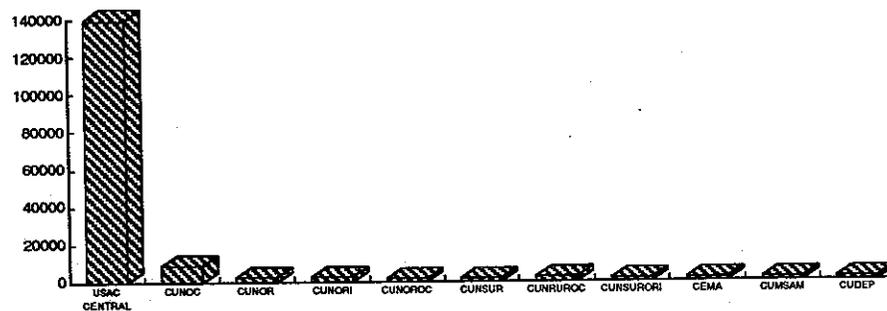
En tanto, la actividad económica y política y la población se concentre más en la capital, la educación superior también mantendrá esa tendencia.

2. PRESUPUESTO

2.1. Distribución del presupuesto general

Constitucionalmente está establecido que, el Estado debe asignar a la Universidad de San Carlos el 5% de su presupuesto anual, y se constituye en la principal fuente de ingresos de la USAC. Para su asignación interna ha existido un extremo centralismo financiero a lo largo de la historia, pues, la USAC-campus central-aglutina la mayor parte de estos recursos, por ejemplo el presupuesto de funcionamiento en un 83.4 corresponde al Campus Central, el 5.4 es para el Centro Universitario de Occidente y la parte restante para 9 centros regionales y centros departamentales. De esa manera se mantiene la siguiente estructura presupuestaria.

Gráfica No. 4.
Presupuesto de Funcionamiento por
Unidades Académicas 1994.



Fuente: Memoria USAC. 1994.

2.2. Distribución del Presupuesto de Inversiones

Si observamos el presupuesto de inversión de 1994, el 76% corresponde a la USAC-Campus Central, frente a un 2% que le fue asignado al Centro Universitario de Occidente. Aunque de por sí la inversión es baja, en números absolutos el 2% apenas significó cuarenta y nueve mil seiscientos sesenta y cuatro quetzales con 76 centavos (Q.49,664.76). Esto frente a más de 10.8 millones que se asignaron a la USAC-Campus Central.

3. PRODUCCION INVESTIGATIVA

Un aspecto relevante lo constituye el hecho de que, no existe una partida especial en el presupuesto general asignado a la investigación en el CUNOC, a pesar de la importancia geográfica, política, cultural y económica que juega el área de influencia de este centro universitario.

“En consecuencia la investigación que se realiza en este centro, es mínima, generalmente bibliográfica, y, en síntesis, no aporta mayor contribución a la interpretación y solución de la problemática de la región de influencia”¹⁵. Siendo crítico en este aspecto, debe considerarse que esta situación no obedece solo a asuntos de presupuesto sino, también, a falta de iniciativas internas.

La mayor parte del trabajo investigativo en la totalidad de la USAC, es a través de las tesis a nivel técnico, de licenciatura y maestría, al respecto podemos observar que en 1994, en la USAC Campus Central se elaboraron 1209 tesis, en el CUNOC 103 y el resto de centros regionales 6 tesis, aunque la elaboración de tesis no está directamente ligada a la asignación de presupuestos, se denota el bajo grado de desarrollo en materia investigativa que tienen estas unidades frente a la USAC-Campus Central.

Respecto a investigaciones realizadas, podemos observar que en 1994 la USAC-Campus Central tuvo una producción de 269 estudios, frente a 28 del CUNOC, esto, sin tomar en cuenta la calidad de los estudios, pero aún así, haber producido 28 estudios que generalmente se refieren a ponencias y ensayos, es halagador, si comparamos con el nivel de recursos con que se cuentan para realizar investigación en el CUNOC, pues, solamente existe un equipo de dos investigadores y una secretaría para hacer esta tarea y no cuentan con el financiamiento necesario para trabajo de campo. El CUNOC sin embargo ha creado la partida especial para investigación, ejecutando para el año 1994 la cantidad de ciento treinta y tres mil seiscientos treinta y nueve quetzales con setenta y seis centavos.

15. Arriaga Jerez, Baldomero. "La Producción Científica y Tecnológica en la Universidad de San Carlos". Tesis Maestría en Docencia Universitaria. CUNOC. USAC.

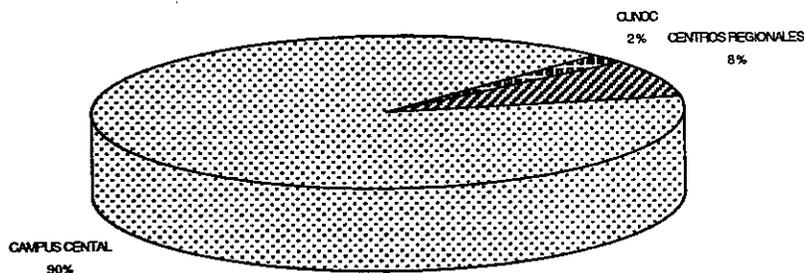
El presupuesto del CUNOC se encuentra distribuido así:

Docencia	Q. 5,707,039.03	82%
Administración	Q. 1,056,249.03	15%
Investigación	Q. 133,328.76	2%
Extensión	Q. 43,022.57	1%

Fuente: Memoria CUNOC 1994.

A pesar del limitado presupuesto del CUNOC, puede observarse que para el que hacer investigativo apenas se cuenta con el dos por ciento (2%). Al comparar estos recursos económicos con la producción realizada, la misma es bastante significativa, no así si la comparamos con la producción investigativa de la USAC Campus Central. Tal como se presenta en la siguiente gráfica en la cual se evidencia que el 90% de la producción investigativa se concentra en el Campus Central.

Gráfica No. 5
DISTRIBUCION DE LA PRODUCCION INVESTIGATIVA
POR UNIDADES ACADEMICAS
USAC - 1994



Fuente: Memoria de Labores.

V PARTE

PERCEPCION DE LAS AUTORIDADES DE LA USAC Y DEL CUNOC ACERCA DE LA DESCENTRALIZACION DEL CUNOC

La información que presentamos está basada en 20 entrevistas realizadas a las autoridades de la USAC y del CUNOC; 10 de ellas a autoridades de la USAC: 5 miembros del Consejo Superior Universitario y directores de departamentos Jurídico, Financiero, Administración y Planificación. Las otras 10 a autoridades del CUNOC: 5 miembros del Consejo Directivo del CUNOC, 3 Directores de División, Director del Departamento de Investigación y Agente de Tesorería.

1. PERCEPCION DE LAS AUTORIDADES DE LA USAC

La mayor parte de las autoridades afirman que: existe centralización y concentración en la Universidad de San Carlos y una minoría niega que exista este fenómeno, afirmando que existe un óptimo nivel de descentralización especialmente para el CUNOC, cuando se hizo la interrogante ¿considera que existe centralización en la USAC respecto al CUNOC? el 60% respondió que si prevalece centralizado y concentrado en exceso, mientras que el 40% restante manifestó que no. Quienes respondieron afirmativamente, justificaron que se debía a:

- a) Marco Jurídico-legal de la USAC,
- b) Existencia de dependencia financiero-administrativa,
- c) Hay mecanismos de descentralización pero en el CUNOC "no quieren asumir mayores responsabilidades",
- d) No existe representante ante el Consejo Superior Universitario,
- e) No existe participación del CUNOC en CSU y otros órganos de poder y decisión,
- f) Uno de ellos respondió que es algo "NORMAL".

Quienes respondieron que no, argumentaron que; el CUNOC tiene cierta independencia en el manejo de su fondo fijo de Q.50,000, el CUNOC "toma sus decisiones y tiene libertad en todo sentido", el CUNOC "elige sus autoridades y se organiza académicamente de acuerdo a su conveniencia", además, que existen centros regionales y departamentales eso es muestra de descentralización.

Indudablemente quienes están de alguna manera conscientes del problema de centralización, no necesariamente ven que las causas del mismo radican en la concentración política (toma de decisiones generales) fortalecida por un marco

jurídico y legal con carácter bastante vertical, donde no participa el CUNOC. Por su lado, quienes manifiestan que no, tienen razón en decir que existe una serie de funciones que realiza el CUNOC independientemente, sin embargo, éstas solamente son operativas mínimas para el funcionamiento, más no de decisión; además de ello, ven la desconcentración geográfica (existencia de centros regionales) como el máximo indicador y aunque sí es un indicador de ello, su magnitud no es impactante en relación a la totalidad de la USAC.

Las propias autoridades de la USAC están conscientes del centralismo y concentración que existe y al respecto expresan lo siguiente:

Cuadro No. 2

Funciones centralizadas en la USAC-Campus Central que tienen relación con el CUNOC 1995

- Decisiones, manejo y control financiero;
- Distribución presupuestaria de todas las unidades;
- Manejo de personal, nombramientos, salarios, prestaciones;
- Formulación y aplicación de leyes y reglamentos;
- Representación legal y formal de la USAC;
- Relación con Estado, instituciones y organismos internacionales;
- Responsabilidad en el cumplimiento de la ley;
- Toma de decisiones de alto nivel;
- Definición de techos presupuestarios;
- Transferencias;
- Planificación general;
- Elaboración y formulación de proyectos para Centros Regionales y CUNOC;
- Autorización de órdenes de compra mayores.

Fuente: Entrevista a autoridades USAC.

Las autoridades entrevistadas identifican también funciones y tareas que se han delegado al CUNOC y que, en su mayoría, se refieren a cuestiones operativas, más no de decisión. Es importante anotar que las autoridades conocen del CUNOC pero, en términos muy superficiales, además los entrevistados, generalmente, ven al CUNOC como uno más de los nueve Centros Regionales que existen.

A nuestro juicio esta percepción limita la ubicación del CUNOC como la universidad de occidente y sus perspectivas de desarrollo integral en las esferas de la administración, la docencia, la investigación y la extensión.

Cuadro No. 3

Funciones que se le han delegado a las autoridades del CUNOC 1995

- a- Propone sus planes y presupuestos, pero no decide, ni aprueba;
- b- Elección de su personal docente y administrativo;
- c- Manejo de su fondo fijo de cincuenta mil quetzales (Q.50,000);
- d- Ejecutar el presupuesto que se le asigna;
- e- Aprobación de licencias, cuestiones disciplinarias y resolución de conflictos;
- f- Autorización de vehículos y pago de viáticos;
- g- Cumplir planes de acuerdo a políticas generales de la USAC;
- h- Funcionar de acuerdo a normas y leyes establecidas;
- i- Compra directa con su fondo fijo;
- j- Planificar e implementar investigación y extensión de acuerdo a sus necesidades;
- h- Tiene autoridades que deciden sus políticas internas y normatividad.

Fuente: Entrevista a autoridades de la USAC.

El CUNOC funciona de esta manera, puesto que es una unidad que forma parte de la USAC en su totalidad, seguramente fue eficiente y eficaz en su funcionamiento en su origen (1970), sin embargo, en estos momentos, dado su tamaño y su distancia geográfica de la capital (200 kms.), es difícil su funcionamiento con las tareas y funciones que se le han delegado.

En este sentido, las autoridades de la USAC consideran que deben desconcentrarse algunas tareas y funciones, las cuales deberían pasar a ser atribuciones del CUNOC, entre ellas: a) Programar sus presupuestos, b) Proponer proyectos autofinanciables, c) Administración de personal, d) Auditoría interna, y e) Asuntos jurídicos propios.

Como conclusión se evidencia que el funcionamiento del CUNOC se da dentro de un marco centralizado y lo más que puede visualizarse a nivel de sus autoridades es algún grado de desconcentración financiero, jurídico y administra-

tivo, así como también que se le continúa viendo como centro piloto y en su trato como una unidad académica más, ni siquiera al nivel de los 9 centros regionales existentes las que tienen una representación a nivel de la Coordinación de los Centros Regionales.

Las autoridades de la USAC tienen conciencia de algunas limitaciones que tienen para el CUNOC, su bajo grado de desconcentración y descentralización. Entre estas limitaciones se mencionan las siguientes:

- a. Información de una vía y de segunda mano,
- b. Recorte de programas y actividades por falta de presupuesto,
- c. Lentitud en sus acciones por atrasos en obtención de fondos,
- d. No se cuenta con suficiente infraestructura, ni recursos materiales.
- e. Desmotivación para plantear proyectos, ya que no se encuentra respuesta,
- f. Pocas propuestas e iniciativas de docentes,
- g. No se cuentan con docentes por tardanza de nombramientos,
- h. No hay una intencionalidad de fortalecer la capacidad del CUNOC,
- i. En CUNOC no se quiere asumir responsabilidades, hay acomodamiento.
- j. No hay un trabajo fuerte de extensión,
- k. Pocos recursos para realizar investigación de alto nivel,
- l. Dependencia de la USAC y traslado de todos sus problemas.

Las autoridades de la USAC también, manifiestan que existe algún grado de descentralización del CUNOC porque tiene la capacidad de elegir sus propias autoridades y proponer planes y proyectos y atender sus asuntos internos. Haciendo una inferencia rigurosa establecemos que esa descentralización no es del todo suficiente puesto que las autoridades del CUNOC sólo tienen que ver en asuntos internos, sin tener participación en las decisiones de alto nivel que se dan en la USAC. Además la mayoría de sus gestiones se ven inmersas en el ritmo de la burocracia existente en la USAC, situación que influye en la agilidad y eficiencia del trabajo administrativo y docente, limitando en la mayoría de los casos, la ejecución de los planes de trabajo en lo que respecta al alcance de objetivos y metas en cantidad, calidad, tiempo y espacio.

El problema se agrava si reflexionamos prospectivamente en el crecimiento y desarrollo acelerado que está teniendo el CUNOC, en este sentido la gestión de las autoridades del CUNOC involucra un volumen grande de tareas y funciones en los órdenes administrativo, jurídico, financiero, de personal, académico, etc., las cuales requieren procesos muy lentos para efectuar consultas y requerir la

aprobación de las mismas a nivel del campus central de la USAC. Es concomitante a esta problemática la distancia (200 kms.) entre el CUNOC y el campus central de la USAC, lo cual hace más difícil hacer todos los trámites necesarios.

2. PERCEPCION DE LAS AUTORIDADES DEL CUNOC

A nivel de las autoridades actuales del CUNOC puede observarse que si existe en todos sus miembros conciencia de que se da un exagerado centralismo en la USAC campus central, y que esto ha implicado un bajo grado de desconcentración del CUNOC.

Las causas de este fenómeno se resumen de la siguiente manera: "No existe representación del CUNOC en el Consejo Superior Universitario y en consecuencia no participa en la toma de decisiones fundamentales, ni en otros órganos de decisión central, este fenómeno se ve fortalecido por un Marco Jurídico-legal ya establecido y una visión política de las autoridades de la USAC que no alcanza ver el contexto, necesidades e importancia del CUNOC". Pero además, también se está consciente que a nivel del CUNOC "existe una cultura de acomodamiento y no se quieren asumir mayores responsabilidades y por ello no se han aprovechado los espacios legales y administrativos existentes".

Si se acepta que existe algún grado de desconcentración (no el óptimo) y de delegación, lo cual puede apreciarse en que: a) Define sus políticas y proyectos de investigación, b) Algunas carreras manejan su propio curriculum, c) Elige su personal docente y administrativo, d) Cuenta con un fondo de Q.50,000.00 para sus compras directas, e) Define, organiza e implementa sus acciones de extensión, f) Cuenta con capacidad administrativa y técnica de acuerdo a sus necesidades, g) Define su crecimiento y desarrollo académico, y h) Ha aumentado el número de carreras.

Respecto a funciones y tareas que concentra la USAC campus central, podemos observarlas que son casi todas a niveles decisivos, y delega al CUNOC generalmente tareas y funciones de menor importancia.

FUNCIONES QUE CONCENTRA

- a. Distribución financiero-presupuestaria;
- b. Análisis de personal y auditoría;
- c. Asesoría jurídico-legal;
- d. Autorización de transferencias;

- e. Aprobación de pensa y currícula;
- f. Evaluación y promoción docente;
- g. Nombramientos y salarios.

FUNCIONES DELEGADAS AL CUNOC

- a. Registro y documentación contable administrativa;
- b. Informa y traslada asuntos jurídicos a USAC-Campus Central;
- c. Propone presupuesto;
- d. Solicita transferencias;
- e. Implementa pensa y currícula;
- f. Elige su personal;
- g. Controla ejecución presupuestaria;
- h. Libertad de docencia;
- i. Investigación de acuerdo a prioridades.

DIFICULTADES ENCONTRADAS

- a. Lentitud y desatención por burocracia ineficiente;
- b. Traslados de trámites a USAC-centro;
- c. Dependencia y costos altos de trámites;
- d. Solicitar autorización para asuntos de detalles;
- e. Presupuesto insuficiente;
- f. Generalizado conformismo y acomodamiento;
- g. Rigidez y tardanza en gestiones;
- h. Incumplimiento en obligaciones;
- i. Poca investigación y extensión.

Las dificultades encontradas entorpecen, ocasionan tardanza o minimizan las actividades académicas (investigación, docencia y servicio). La administración educativa superior entonces, es más ineficiente.

VI PARTE

AREAS DESCENTRALIZADAS DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE

1. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

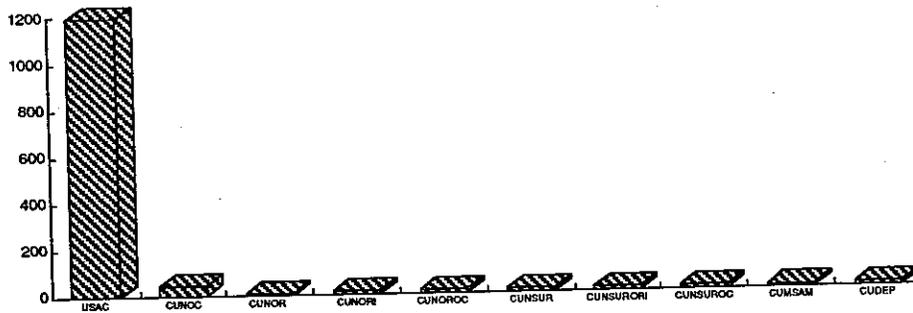
1.1. EL PERSONAL ADMINISTRATIVO

El personal administrativo funciona en correspondencia con la lógica de la estructura, organización y funcionamiento del Centro Universitario de Occidente. El aparato administrativo está altamente concentrado y centralizado en el campus central de la USAC, consecuencia de ello ha sido el alto grado de burocratismo que se ha generado.

La distribución del personal administrativo puede observarse en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 6

Distribución del personal administrativo
por unidad académica, USAC.
1994.



Fuente: Memoria USAC. 1994.

1.2. BUROCRATISMO

Como consecuencia de la centralización y el alto grado de concentración en la Universidad de San Carlos, en sus diferentes unidades y, entre ellas, el Centro Universitario de Occidente se ha visto envuelto en un alto grado de burocratización en los trámites administrativos, así como en la gestión educativa en general.

Algunos de los testimonios que se pueden elaborar en base a entrevistas a diferentes docentes del CUNOC son los siguientes:

"...Todas las autorizaciones al final se realizan en Guatemala, allá están los analistas de personal, la asesoría jurídica, auditoría, presupuesto, y allí es donde se tramitan todos los asuntos del CUNOC"... "Este tipo de gestiones nos lleva a pérdida de recursos"... "duplicidad en cada viaje, hay que pagar gastos, desgaste de vehículos, etc.". (Secretario Administrativo, CUNOC, sept/95).

"...Algunos cuando han iniciado a laborar en el Centro Universitario de Occidente, han tenido que esperar un año o más para poder recibir su primer cheque de salario...". (Representante de División de Humanidades ante el Consejo Directivo, CUNOC. Sept/95).

"...Solicitar un vehículo para realizar actividades de EPS, o por lo menos el combustible para usar el propio se tienen que hacer tantos trámites, que es preferible pagarlo uno porque seguramente es más barato...". (Coordinador Carrera Medicina, CUNOC, sept/95).

"Demora en trámites administrativos, demora en cambios curriculares, que se autorizan después de 8 ó 10 años y cuando vienen autorizados están desactualizados y hay que hacerles modificaciones". (Directora Académica, CUNOC, sept/95).

Lo anterior evidencia el burocratismo, pero también la concentración de la gestión que tiene que hacerse en la capital, para asuntos incluso de detalle, en este sentido, entonces, puede observarse que no hay suficiente y adecuada desconcentración de estos servicios, tal parece que el nivel de descentralización en su mayoría es simplemente a nivel de delegación.

Cuadro No. 4

Funciones de tesorería CUNOC vrs. funciones de tesorería CUNOC

Funciones	USAC-Central	CUNOC
Manejo de Presupuesto USAC	x	----
Manejo de Presupuesto CUNOC	x	solo conoce
Transferencias al CUNOC	x	solicita
Operaciones contables CUNOC	x	x
Manejo de Caja Chica CUNOC	----	x
Elabora y asigna presupuestos	x	propone
Auditoría de fondos	x	----
Realiza pagos para operación y mantenimiento	x	solo menores
Maneja ingresos matrícula y otros	----	x
Elabora planilla de salarios y cheques	x	----
Entrega cheques de pago	----	x
Control de la ejecución presupuestal	x	x
Maneja cuentas bancarias CUNOC	x	solo caja chica

Fuente: Entrevistas a personal de tesorería.

Las funciones principales y especialmente relacionadas a la toma de decisiones, como se observa, están concentradas en la USAC campus central, especialmente respecto a la gestión, manejo y control del presupuesto. Por otro lado, se encuentra la tesorería del CUNOC que cumple solamente con funciones a nivel de "delegación" y que en su mayoría se refiere a realizar operaciones contables y atención al público que requiera de sus servicios.

Es importante destacar que, el CUNOC asume algunas funciones a nivel de decisión pero siempre de poca trascendencia.

La centralización administrativa se encuentra, entonces, en órganos establecidos en la USAC campus central; tales como el Consejo Superior Universitario, las decanaturas, los departamentos financiero, jurídico, de planificación y de auditoría entre otros. Todos ellos ubicados y dependientes directamente de la Rectoría a diferencia del CUNOC cuya dependencia es hacia las diferentes facultades y hacia los órganos antes mencionados, no así una relación ni participación directa en el Consejo Superior Universitario.

1.2. LA ORGANIZACION

La estructura organizativa de la Universidad de San Carlos de Guatemala, puede definirse como "altamente centralizada", con una lógica fuertemente "piramidal", lo cual limita que el CUNOC logre mayores niveles de desconcentración en el aspecto organizativo.

En primer lugar, el CUNOC no tiene relación directa alguna, ni participación a nivel del Consejo Superior Universitario y por lo tanto no participa en las diferentes comisiones del Consejo y en consecuencia tampoco tiene poder de decisión a nivel de la USAC. Estas facultades dependen a determinadas áreas y estas áreas dependen de los diferentes órganos que, a la vez dependen de la Rectoría (Dirección General Financiera, de administración, de investigación y asuntos jurídicos, así como del consejo de planificación, secretarías, divisiones y departamentos); esto significa que toda relación que se desee establecer con las máximas autoridades de la USAC tiene que realizarlas a través de otros organismos o dependencias. Sin embargo, esto es contraproducente puesto que, en nuestro caso, el CUNOC como unidad académica es, la segunda en importancia en el país, como universidad nacional, la segunda en cobertura, atendiendo necesidades de una de las regiones más importantes del país y además atendiendo en la actualidad 15 de las 21 carreras que ofrece la USAC en su conjunto.

Es también evidente que a nivel de organización, el CUNOC tiene diferente estructura administrativa-académica que los Centros Regionales, sin embargo, es considerado y tratado al mismo nivel que los 9 centros regionales existentes, sin considerar su magnitud en coberturas, presupuestos, carreras que atiende y región de influencia, esto ha inducido y contribuido a que el funcionamiento del CUNOC se vea limitado por la alta dependencia organizativa y administrativa hacia la USAC campus central, veamos la organización.

2. DESCONCENTRACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

El CUNOC, como unidad académica, es la segunda en importancia en el país y ha logrado hacerse acreedora también de la segunda posición en materia financiera; pues el presupuesto general de la Universidad de San Carlos para 1994 fue de aproximadamente 167 millones de quetzales, de los cuales 9 fueron asignados para el CUNOC.

Cuadro No. 5

Presupuesto de funcionamiento por unidades académicas
1994

UNIDAD	QUETZALES (millones)	%
USAC	139,542	83.4
CUNOC	9,038	5.4
CUNOR	2,514	1.6
CUNORI	2,419	1.4
CUNOROC	2,015	1.2
CUNSUR	1,933	1.2
CUNSUROC	2,893	1.7
CUNSURORI	1,697	1.0
CEMA	1,395	0.8
CUMSAM	1,941	1.2
CUDEP	1,892	1.1

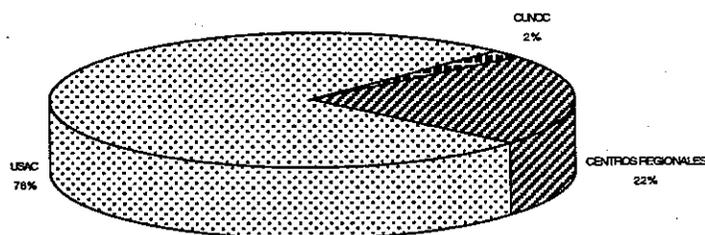
Fuente: Memoria USAC, 1994.

La situación es mucho más desventajosa para el CUNOC si analizamos el presupuesto general de inversiones, de la cual el presupuesto global de la USAC es de un poco más de 14 millones de quetzales de los cuales el CUNOC se acreditó apenas en 49 mil quetzales. Esto explica el por qué? de la poca inversión que se realiza en la infraestructura del CUNOC que es insuficiente desde hace varios años, si pensamos en la cobertura estudiantil y las carreras que atiende.

Es importante destacar que en materia de inversiones el CUNOC fue una de las unidades con menor financiamiento (49 mil) pues únicamente la escuela de comunicación y la facultad de odontología fueron las únicas con presupuesto similar con 46 y 29 mil respectivamente. Respecto a los 9 centros regionales el más bajo obtuvo 127 mil quetzales y el más alto hasta 629 mil.

Gráfica No. 7

Presupuesto de Inversiones
USAC. 1994



Fuente: Memoria USAC. 1994.

Esta estructura presupuestaria muy desigual y con mayores consecuencias para el CUNOC, se da debido a dos razones básicas: a) La única fuente de financiación de la USAC es la proveniente del Estado, 5% del presupuesto anual, el cual tiene que distribuirse entre toda la USAC y existe una exacerbada dependencia de ello, y b) Esta distribución de los presupuestos, aunque existe una dirección financiera que las estructura y realiza sus proyecciones, es el Consejo Superior Universitario, quien las aprueba, y dentro del mismo no existe participación o alguna forma de representación del CUNOC.

"La distribución del presupuesto general de la USAC no está determinada por políticas conjuntas de planificación educativa, sino es el resultado del acuerdo entre los diez decanos, en donde no se toman en cuenta a las otras dieciséis unidades académicas". (Precongreso reforma universitaria: 1995:38).

. DESCONCENTRACION GEOGRAFICA

Geográficamente el país está organizado en siete regiones, su población total asciende a 10.5 millones de habitantes, la región I que corresponde al área metropolitana concentra 2.5 millones y las otras 6 regiones aglutinan 8 millones, de ellas la región VI y VII de influencia del CUNOC, tiene una población aproximada de más de tres millones setecientos veintinueve mil habitantes, (Censo del Momento, ASIES No. 11-1993 y No. 2-1994) incluyendo los departamentos de Soholá, Totonicapán, Mazatenango, Retalhuleu, San Marcos, Huehuetenango y Quetzaltenango.

Se ha alcanzado algún grado de desconcentración geográfica con la creación de centros regionales en Mazatenango, San Marcos y Huehuetenango, pero éstos aún están limitadas en las carreras que ofrecen y en asignaciones presupuestarias. A ello se debe que el área de influencia real del CUNOC continúe siendo en los departamentos mencionados.

El nivel de concentración geográfica, de esta manera, continúa siendo bastante elevado a pesar de la existencia de los centros regionales y extensiones departamentales que, en su conjunto, no atienden más de 5 carreras y sobre todo a nivel intermedio universitario.

Esta desconcentración geográfica, a nuestro juicio, no ha sido la más adecuada porque, se está ubicando un Centro Universitario por departamento, situación que se convierte en una limitante para el desarrollo y crecimiento del CUNOC. Esto quizá sea uno de los elementos que estén contribuyendo al incremento de sedes regionales de universidades privadas, tal el caso de la Universidad Rafael Landívar que ofrece doce carreras terminales a nivel de licenciatura.

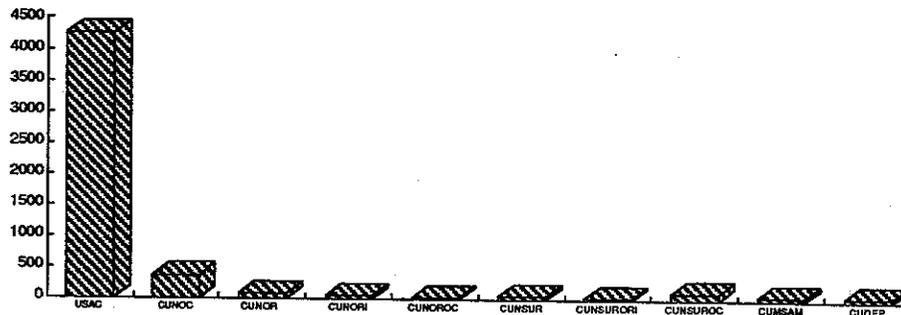
4. DESCONCENTRACION TECNICA

En esta área, el CUNOC ha alcanzado uno de sus mayores niveles de desconcentración frente a la USAC campus central. De los 4,680 docentes en general de la USAC, el CUNOC tiene 371 que representan el 7.5%.

Aunque esta distribución es ventajosa respecto a los centros regionales, en relación al campus central continúa siendo desigual, pues, únicamente representa el 7.5% del total.

Gráfica No. 8

Distribución del personal docente por unidad académica
USAC, 1994.



Fuente: Memoria USAC. 1994.

En el plano pedagógico, aunque el CUNOC se basa en los currícula establecidos en las diferentes facultades ubicadas en la capital, es también cierto que existen carreras que han desarrollado un curriculum propio, como el caso de la carrera de Trabajo Social, así mismo pudo establecerse que todas las carreras han realizado constantes readecuaciones curriculares.

Sus principales problemas se concentran por la exagerada concentración de los órganos técnicos en la USAC campus central, como en los siguientes casos: a) La escuela de trabajo social para hacer una readecuación curricular le ha llevado cerca de 5 años 1978-82; debido a los trámites y niveles de análisis técnicos que se tienen que realizar parte de los órganos centrales tales como: el IIME (Instituto de Investigaciones y Mejoramiento Educativo), planificación, presupuesto entre otros y b) En el caso de la Auditoría Interna que únicamente tiene su sede en la USAC campus central, ninguna unidad estrictamente ubicada y encargada del CUNOC, lo cual retrasa cualquier gestión al respecto.

Esta ubicación de todos estos órganos técnicos en la USAC, campus central y la carencia de ellos (unidades, departamentos o secciones) en el CUNOC, a pesar de la capacidad técnica de la cual dispone, tiene como consecuencias ineficiencia e ineficacia en la prestación del servicio educativo a la población estudiantil.

A pesar de ello, han existido esfuerzos de desconcentración geográfica, por ejemplo, en cuanto a Bienestar Estudiantil, CALUSAC y Deportes quienes a través de determinadas unidades han logrado implementar sus planes de trabajo en el CUNOC.

Un indicador de la capacidad técnica instalada en el CUNOC es, su capacidad administrativa demostrada durante 25 años de existencia y el hecho de haber atendido hasta ahora 15 carreras a nivel de licenciatura, 2 maestrías y 1 diplomado con una planta de profesores casi en su totalidad egresados de este centro.

5. DESCENTRALIZACION POLITICA DEL CUNOC

La descentralización en el área política, junto al marco jurídico-legal son los elementos claves para los diferentes niveles, hasta ahora de desconcentración que se han alcanzado y que se podrían alcanzar en la USAC y especialmente de cara al crecimiento y desarrollo logrado por el CUNOC.

Lo político lo enfocamos en el grado o capacidad que se tiene para participar en la orientación general de la USAC y la toma de decisiones. A este nivel es evidente que la participación política del CUNOC ha sido limitada, pues, enfrenta dos problemas fundamentales: a) No tiene una relación directa con las autoridades máximas (Rectoría y Consejo Superior Universitario), sino su relación es siempre vía facultades o de los diferentes órganos que componen el aparato administrativo de la USAC, y todos ubicados en la USAC campus central, y b) por otro lado, no tiene ninguna participación ni ingerencia para elegir estas autoridades y/o ser parte de ellas.

En tal sentido, el CUNOC es visto como centro operativo, de alguna manera, desconcentrado, delegándosele una serie de tareas y funciones, pero muy dependiente de la USAC, campus central, a pesar de tener algunos logros con una orientación desconcentrante como las siguientes:

- a) Elige sus propias autoridades, la única hasta el año 1993.
- b) Es la segunda unidad académica de educación superior en el país, a nivel de entidades del Estado.
- c) Tener como área de influencia dos regiones, donde se aglutina una tercera parte de la población del país.
- d) Estar orientada a resolver las necesidades de formación profesional de la región a través de, 15 carreras a nivel de licenciatura que ofrece, 1 postgrado y 2 maestrías.

- e) Contar con capacidad administrativa y técnica para impulsar la docencia, investigación y servicio a la población en la que se ubica, hasta ahora no realizada debido a las limitaciones que presenta la excesiva concentración y centralismo que prevalecen en la USAC.
- f) Geográficamente estar ubicada en el centro de confluencia de la región.
- g) Contar con la anuencia de las autoridades actuales, sus claustros de profesores y organizaciones estudiantiles, para adquirir mayores grados de descentralización.
- h) Iniciar la formulación de proyectos para fortalecer la descentralización, como resultado del proceso de reforma universitaria que se está impulsando actualmente.
- i) Cuenta con potencialidades y capacidades humanas para impulsar mayores esfuerzos de descentralización.

6. MARCO JURIDICO LEGAL

El centralismo en el manejo de los asuntos jurídicos de la USAC, está sustentado en las leyes de la Universidad -acuerdo de Rectoría de fecha 24 de enero de 1984- en donde se establece que la Dirección de Asuntos Jurídicos "es el órgano técnico administrativo que tiene a su cargo proporcionar asesoría jurídica, procuración judicial y administrativa, información jurídica y estudios técnicos jurídicos a la Rectoría, de la cual depende, al Consejo Superior Universitario y dependencias de la Universidad que la soliciten, en casos concretos por intermedio de la Rectoría" de esta manera queda establecido que todas las dependencias de la USAC, no tienen facultad de tomar decisiones sobre aspectos legales sin consultar con la Dirección de Asuntos Jurídicos, la cual entre otros objetivos: controla el desarrollo de las actividades de las diversas unidades y dependencias de la USAC, realizando sus funciones de "asesoría jurídica, procuración judicial y administrativa, información jurídica y estudios técnico jurídicos"¹⁶.

16. Universidad de San Carlos. "Catálogo de Estudios Universidad de San Carlos de Guatemala". 1982.

VII PARTE

DEL MODELO CENTRALIZANTE Y CONCENTRADOR DEL ESTADO COMO MARCO DE LA CENTRALIZACION EN LA USAC

1. ESTRUCTURA POBLACIONAL EN EL PAIS Y EL ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR

Nuestro país se ha desarrollado sobre la base de un modelo centralizador, concentrador y excluyente, donde los sectores de poder económico y político y culturalmente dominantes se ubican geográficamente en el centro donde tienen sus intereses y los que a la vez buscan satisfacer. Por otro lado, se encuentran las grandes mayorías poblacionales marginadas, excluidas y dominadas culturalmente y que desde el punto de vista geográfico están ubicadas en el comúnmente denominado "interior" del país y especialmente el área rural.

Este modelo de desarrollo es el que ha sido impulsado por el Estado y los diferentes gobiernos constituidos desde la época colonial hasta nuestros días. Y son también estas características de desarrollo las que se imprimen en el desarrollo de la Educación Superior en nuestro país, especialmente en la Universidad de San Carlos de Guatemala.

La USAC, a pesar de tener un papel muy importante en el análisis y cuestionamiento de las estructuras injustas en el país y el accionar del Estado, también ha caído en los mismos vicios, limitaciones y enfoque de desarrollo.

La concentración de los grupos de poder económico y político en la capital han obligado a invertir en ella y a generar toda una infraestructura de acuerdo a sus intereses, así también como las mayores oportunidades de empleo, dadas las grandes inversiones que allí se tienen, como también las prevendas fiscales a la industria en torno a la capital. Esta situación ha atraído a una gran masa poblacional hacia la capital y también generado sus propias consecuencias.

El país cuenta con 22 departamentos, de los cuales la población se concentra en gran parte en la capital debido a las atracciones ya mencionadas.

Cuadro No. 5
Estructura poblacional por departamento
Guatemala 1994

Guatemala Densidad de población clasificada
por región y departamento, en 1993 y 2000

REGION Y DEPARTAMENTO	SUPERFICIE (Km ²)	POBLACIÓN ESTIMADA		DENSIDAD	
		1993	2000	1993	2000
TOTAL DEL PAIS	108,889	10,029,414	12,221,706	4,041.5	4,777.90
I. METROPOLITANA	2,126	2,131,254	2,238,039	1002.5	1,193.80
1. Guatemala	2,126	2,131,254	2,538,030	1002.5	1,193.80
II. NORTE	11,810	824,805	1,018,614	224.1	165.40
2. Alta Verapaz	3,124	630,109	234,794	201.7	75.16
3. Baja Verapaz	8,686	194,696	783,820	22.4	90.24
III. NOR-ORIENTE	16,026	891,616	1,059,963	270.3	315.60
4. Izabal	9,038	347,863	432,282	38.5	47.83
5. Chiquimula	2,690	167,907	191,935	62.4	71.35
6. Zacapa	2,376	262,799	304,600	110.6	128.20
7. El Progreso	1,922	113,047	131,146	58.8	68.23
IV. SUR ORIENTE	8,237	850,474	998,292	307.0	361.10
8. Jutiapa	3,219	370,033	432,639	115.0	134.40
9. Jalapa	2,063	201,024	241,400	97.4	117.01
10. Santa Rosa	2,955	279,417	324,253	94.6	109.73
V. CENTRAL	6,826	1,130,551	1,362,301	725.9	885.80
11. Chimaltenango	1,973	304,239	445,052	184.1	224.89
12. Sacatepéquez	445	190,950	232,570	410.7	500.16
13. Escuintla	4,384	575,362	704,675	131.2	160.74
VI. SUR-OCCIDENTE	12,230	2,542,855	3,110,875	1,327.4	1,624.50
14. San Marcos	3,791	744,618	918,023	196.4	242.16
15. Quetzaltenango	1,951	589,906	714,225	302.4	366.08
16. Totonicapán	1,061	315,061	584,321	297.0	362.23
17. Sololá	1,061	257,705	320,402	242.9	301.98
18. Retalhuleu	1,856	253,494	311,508	146.6	167.84
19. Suchitupéquez	2,510	382,071	462,399	152.2	164.22
VII. NOR-OCCIDENTE	15,278	1,377,033	1,722,184	176.4	220.70
20. Huehuetenango	7,400	764,864	959,945	103.4	129.72
21. Quiché	8,378	612,169	762,239	73.1	90.98
VIII. PETEN	35,854	280,726	391,435	7.8	10.90
22. Petén	35,854	280,726	391,435	7.8	10.92

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. 1991.

De por si la educación superior es bastante limitada para la población del país, pues, sólo aproximadamente el 0.5% tienen acceso a ella, a pesar de esta alarmante situación quienes tienen acceso constituyen todavía un sector bastante reducido. Las mayores coberturas de educación universitaria están concentradas en determinadas áreas geográficas y sectores poblacionales con capacidad económica ubicados en la capital, por lo tanto no corresponden estrictamente a la estructura poblacional del país, esto pues, reafirma la concentración del servicio de educación universitaria y por lo tanto de oportunidades y acceso a la población de la capital.

De ahí que, gran cantidad de estudiantes de los diferentes departamentos, tengan que trasladarse a la capital, para poder tener acceso a estudios superiores, en carreras que los Centros Regionales no imparten. En este sentido, si el CUNOC ha logrado buen grado de desconcentración puesto que cubre 15 carreras a nivel de licenciatura de las 21 en total que tiene la USAC.

2. LOGICA CENTRALIZANTE Y CONCENTRADA DE LA INVERSION DEL ESTADO Y LAS INVERSIONES EN LA EDUCACION SUPERIOR

El presupuesto del gobierno para la inversión pública en 1994 se distribuyó geográficamente así: 47% en la capital de Guatemala, el resto del presupuesto se asignó a los 21 departamentos restantes, los departamentos del suroccidente tuvieron entre el 1 y el 5%, porcentaje al que históricamente se han hecho acreedores. La distribución de la inversión pública podemos observarla a continuación.

Cuadro No. 6
Distribución de la inversión pública por departamento
Guatemala, 1994

REGION Y DEPARTAMENTO	TOTAL	%	CENTRAL	%	LOCAL	%
TOTAL DEL PAIS	507,239.1	100.0	367,239.1	72.4	140,000.0	27.6
I. METROPOLITANA	288,608.4	56.9	275,173.0	54.2	13,435.4	2.6
1. Guatemala	288,608.4	56.9	275,173.0	54.2	13,435.4	2.6
II. NORTE	18,043.3	3.6	7,443.8	1.5	10,599.5	2.1
2. Alta Verapaz	12,350.0	2.4	5,119.6	1.0	7,230.4	1.4
3. Baja Verapaz	5,693.3	1.1	2,324.2	0.5	3,369.1	0.7
III. NOR-ORIENTE	31,260.1	6.2	14,119.2	2.8	17,140.9	3.4
4. Izabal	7,645.1	1.5	3,461.2	0.7	4,183.9	0.8
5. Chiquimula	7,526.5	1.5	2,627.1	0.5	4,899.4	1.0
6. Zacapa	11,011.7	2.2	6,537.8	1.3	4,473.9	0.9
7. El Progreso	5,076.8	1.0	1,493.1	0.3	3,583.7	0.7
IV. SUR ORIENTE	26,571.0	5.2	12,334.9	2.4	14,236.1	2.8
8. Jutiapa	9,637.6	1.9	3,113.7	0.6	6,523.9	1.3
9. Jalapa	5,221.9	1.0	2,247.8	0.4	2,974.1	0.6
10. Santa Rosa	11,711.6	2.3	6,973.4	1.4	4,738.2	0.9
V. CENTRAL	33,420.3	6.6	16,216.1	3.2	17,204.2	3.4
11. Chimaltenango	9,084.6	1.8	3,433.1	0.7	5,651.5	1.1
12. Sacatepéquez	12,639.8	2.5	7,334.8	1.4	5,305.0	1.0
13. Escuintla	11,695.9	2.3	5,448.2	1.1	6,247.7	1.2
VI. SUR-OCCIDENTE	61,939.9	12.2	21,996.7	4.3	39,943.2	7.9
14. San Marcos	14,874.6	2.9	3,223.4	0.6	11,651.5	2.3
15. Quetzaltenango	16,522.4	3.3	6,945.2	1.4	9,587.2	1.9
16. Totonicapán	5,315.9	1.0	1,824.6	0.4	3,491.3	0.7
17. Sololá	7,448.1	1.5	2,122.5	0.4	5,325.6	1.0
18. Retalhuleu	5,773.1	1.1	2,359.0	0.5	3,414.1	0.7
19. Suchitepéquez	11,995.9	2.4	5,522.0	1.1	6,473.9	1.3
VII. NOR-OCCIDENTE	33,757.9	6.7	11,118.9	2.2	22,639.0	4.5
20. Huehuetenango	21,140.6	4.2	8,537.4	1.7	12,603.2	2.5
21. Quiché	12,617.3	2.5	2,581.5	0.5	10,035.8	2.0
VIII. PETEN	13,638.2	2.7	8,836.5	1.7	4,801.7	0.9
22. Petén	13,638.2	2.7	8,836.5	1.7	4,801.7	0.9

Fuente: Elaboración de SEGEPLAN/GTZ 1994.

Esta estructura de distribución de la inversión pública del Estado se caracteriza por su concentración en un espacio geográfico y a un sector poblacional reducido, corresponde exactamente a la lógica en que la USAC distribuye sus gastos de funcionamiento para sus diferentes unidades académicas, a pesar de percibir únicamente el 5% del presupuesto del Estado y de por sí, ser limitados sus recursos financieros, en esta distribución el Campus Central es privilegiado con respecto a las demás Unidades de la Universidad. A pesar de la existencia de los 9 centros regionales, en términos financieros éstos no representan mayor cuantía en relación al presupuesto total de la USAC. Estos esfuerzos de desconcentración no resuelven a profundidad el problema del acceso de la población del "interior" a los estudios superiores.

En síntesis, las inversiones de funcionamiento, inversión, etc., que realiza la Universidad de San Carlos, no son utilizados como un elemento dinamizador del desarrollo de la Universidad, además, de que ésta parece no tener un plan de desarrollo congruente con las necesidades del país, sino más bien, parece contar con un plan de desarrollo de la USAC Campus Central, en torno al cual giran pequeñas unidades académicas de poca trascendencia para la formación de recursos humanos en el país, a pesar de ser esta (la formación de recursos humanos) una variable estratégica para el desarrollo del país.

De esta forma nuestro país tiene grandes dificultades en la formación de recursos humanos, a nivel nacional las coberturas a nivel primario, medio y universitario son el 62, 11 y 5% respectivamente. Si comparamos lo urbano con lo rural encontramos aún más dramática la situación puesto que, los servicios educativos están aún más concentrados en la capital, quien cuenta con coberturas del 99% para el nivel primario, 40% nivel medio y el 80% del nivel universitario; hecho que evidencia el carácter concentrante de la educación superior en la capital y lo excluyente que es hacia la población del "interior", especialmente rural.

En el nivel primario, en el área rural el 70% de escuelas no abarcan hasta sexto grado. La educación media, "252,400 estudiantes tienen acceso a este nivel y de ellos 11,400 son del área rural"¹⁷ es decir el 5% de población rural tienen acceso a este nivel. En el nivel superior la situación es peor, pues, las coberturas tienden a cero, lo anterior expuesto significa que Guatemala, en general, pero especialmente los departamentos y el área rural tienen serias dificultades en lo referente a recursos humanos para el desarrollo nacional.

3. LA ADMINISTRACION Y LA BUROCRACIA PUBLICA

La centralización y concentración administrativa que excluye, margina y es injusta para gran parte de la población, es otra de las variables, aunque no determinantes, si influyentes negativamente en el desarrollo del país; pues la visión estatal continúa siendo corta respecto a la extensión territorial del país, al respecto "se piensa en consecuencia que siendo Guatemala un país de apenas 108,889 kms. cuadrados, la centralización es obligada en, tanto que la descentralización es innecesaria. Sin embargo, en términos de desarrollo es necesario comprender que la necesidad de la descentralización es más imperiosa que cualquier tipo de desconcentración por buena que esta sea"¹⁸.

17. Quemé Chay, Rigoberto. "La Educación en Guatemala". El Estudiante. 1989.

18. Arriaga Jerez, Baldomero. "La Descentralización Administrativa del Estado y el Desarrollo Social". El Estudiante. Página 1. 1990.

Para 1992 la burocracia pública en el país tenía una distribución concentrante; en la capital de Guatemala (54%), le sigue el departamento de Retalhuleu con un 4.5% y el resto de departamentos entre un 4 al 2%. Es más injusto y concentrante si observamos que el 75% del presupuesto de la burocracia pública es en la ciudad capital; obviamente este es un elemento que genera empleos y mayores oportunidades de inversión, pero a la vez exige un exceso de dependencia de los servicios de los departamentos hacia el centro.

Esta lógica concentrante de la administración y de la burocracia pública no es ajena a las estructuras administrativas en la USAC y encontramos similitud en lo siguiente:

1. Los máximos órganos de decisión política en el país se encuentran centralizados y concentrados en el departamento de Guatemala y específicamente en la capital. La estructura de la USAC en cuanto a sus autoridades, unidades de presupuesto, planificación y finanzas es casi un reflejo mecánico, pues estas se centralizan y concentran en la USAC, campus central.
2. Al referirnos al Consejo Superior Universitario y Rectoría que se centraliza en la USAC, campus central, donde además se encuentra la población con acceso a elegir las autoridades.
3. La burocracia pública del país en un 54% se encuentra en la capital, mientras que la USAC concentra en el campus central el 89% de su personal administrativo y solo el 11% en oficinas de centros regionales o centros universitarios, prácticamente para operacionalizar únicamente tareas y se caracterizan, en la mayoría de los casos, por un alto grado de ineficiencia e ineficacia para el servicio a la población que le corresponde atender.
4. Una alta dependencia de los órganos administrativos departamentales hacia las oficinas centrales ubicadas en la capital de Guatemala. En la USAC una alta dependencia de los órganos administrativos de los centros regionales y especialmente del Centro Universitario de Occidente, este último casi imposible de administrar por el exceso de concentración debido a su tamaño y cobertura regional.

VIII PARTE

CENTRALIZACION DEL ESTADO, DE LA USAC Y LA DESCONCENTRACION DEL CUNOC

“Guatemala es un país subdesarrollado y dependiente especialmente por razones histórico estructurales, pero a ello se aúna que su proceso de desarrollo no se da sobre la base de un proyecto de nación y las escasas orientaciones del mismo están sustentadas en un modelo centralista, que margina y que excluye a la mayoría de la población del país”¹⁹.

Estas mismas características de centralización, marginación y exclusión se reproducen y evidencian en la Universidad de San Carlos de Guatemala; en la cual existe una centralización política en cuanto a la elección de sus autoridades y toma de decisiones, pues, “existe el voto directo para la elección de las autoridades, tanto centrales, como de unidades académicas, propiciándose que los electores sean manipulados por grupos políticos que pretenden intereses particulares, lo cual provoca un profundo divorcio entre, los intereses de grupos políticos y los intereses de la generalidad, en los distintos sectores” (Resultados de precongreso de reforma universitaria:1995:6).

Junto a ello, la participación política en general no es quitativa pues “No existe democratización en los diferentes ámbitos del quehacer universitario, por cuanto que en el gobierno y la administración de la universidad no existe representatividad de todos los sectores que la conforman” entre otros el CUNOC (Resultados del precongreso de reforma universitaria:1995:6).

Indudablemente, este modelo centralizado de desarrollo de la USAC, tienen incidencias directas en el casi ausente grado de descentralización del CUNOC y su bajo grado de desconcentración dentro de la estructura global de la USAC. A pesar de ello aún se encuentra con ventajas considerables respecto a los 9 centros regionales existentes, pero sí con una abismal diferencia respecto a la USAC campus central.

Además una concentración de sus funciones administrativas, de sus recursos financieros, materiales y humanos, como también una concentración geográfica. Centralización y concentración que se da en torno al desarrollo de la USAC campus central, geográficamente ubicada en la capital de Guatemala, lo cual demuestra una visión geográfica muy corta de sus autoridades.

¹⁹ Racancoj Alogo, Víctor Manuel. “Algunos Elementos para la Discusión del Marco de Referencia para la Planeación Estratégica del Desarrollo del País a través de las ONG’S. Documento Mimeografiado. 1992.

Con el mínimo de descentralización y desconcentración alcanzado, a lo grado ser un centro formador de recursos humanos en la región que abarca 7 departamentos a través de las 15 carreras que ofrece, con sus propias autoridades y prestado servicios de extensión en su área de influencia. Esto por supuesto no indica que se encuentran superadas sus limitaciones de cobertura que hasta ahora únicamente representa el 7% del total, su calidad educativa, su reducido presupuesto de funcionamiento (5.4%), y su asignación para la investigación que apenas sobrepasa los cien mil quetzales para un año.

1 EL MODELO CENTRALIZADO DE ESTADO Y LA EDUCACION SUPERIOR.

El País se desarrolla sobre la base de un modelo de desarrollo centralizado, marginador y excluyente que impulsa el Estado. A nivel político podemos observar que, la participación a niveles de decisión del país está estrictamente ligada y centralizada en torno a los grupos de poder económico y para ellos, y las normas están exactamente establecidas para que accedan al poder, no así para los sectores poblacionales mayoritarios. Luego este poder político es ejercido desde el punto de vista geográfico en una forma concentrada.

Concentración que es evidente también en las siguientes áreas;

- a) Administrativa, puesto que la burocracia pública aproximadamente 80%, se concentra en la capital, en su mayoría conformada por población ladina y urbana, con características especialmente de ineficacia e ineficiencia para la prestación de servicios, el burocratismo generado, que finalmente se traduce en desatención hacia la población. A ello se agrega, que el escaso grado de desconcentración que se impulsa en los diferentes departamentos y regiones, solamente se da a nivel geográfico y no estrictamente administrativo ni político, puesto que, de todos es sabido que las oficinas departamentales solamente son operativas y cumplen tareas, pero no toman decisiones; además, que los órganos centrales ejercen un exagerado control sobre ellas hasta en asuntos de detalle, ésto también tiene como consecuencia una "macrocefalia" administrativa.

Todo ello, a cambio de acercar y facilitar los servicios públicos a la población, como es el propósito de cualquier proyecto de desconcentración, hace más difícil la obtención de los servicios y la insatisfacción social se hace notar de inmediato.

Este fenómeno es también fácil de advertir en la propia USAC, donde el 84% del personal administrativo se encuentra en el campus central y donde las extensiones departamentales, los 9 centros regionales y el Centro Universitario de Occidente son unidades académicas operativas que realizan tareas, pero de ninguna manera toman decisiones trascendentales, las pocas decisiones que se toman se refieren a: compras pequeñas y pagos de menor magnitud. De allí que sean frecuentes los grandes trámites burocráticos que docentes, trabajadores de la administración y estudiantes tienen que realizar en las oficinas centrales, para efectuar trámites administrativos que con mucha facilidad podrían realizarse en cualquier otra unidad académica, si realmente se encontrara desconcentrada.

- b) En el área financiera, la concentración del presupuesto de inversión del Estado alcanza hasta un 48%. Y para la USAC campus central el presupuesto de funcionamiento es de 83 % y el de inversión del 74%. Esta concentración del presupuesto y de las finanzas es debido a que los órganos de poder y decisión se centralizan en el campus central y son ellos los que: norman, estructuran, asignan, ejecutan, y controlan el presupuesto desde el centro. Es más, también, en esta área existen dificultades operativas en el caso de auditoría interna, pues esta solo se ubica en el Campus Central, sin que exista una delegación de la misma en el Centro Universitario de Occidente a pesar de tener un presupuesto de funcionamiento que sobrepasa los 9 millones de quetzales por año.

Además encontramos que la estructura presupuestaria del CUNOC que de por sí es limitada, se encuentra distribuida así: 5.7 millones de quetzales para la docencia, 1.5 para la administración y solamente 133 mil quetzales para la investigación y 43 mil para acciones de extensión universitaria. Las asignaciones especialmente para los últimos dos rubros marcan de hecho serias limitaciones. Esto también es producto y consecuencia de procedimientos autoritarios y verticales que se utilizan para la asignación presupuestaria.

- c) En cuanto a la formación del recurso humano, que se considera como un elemento estratégico para impulsar el desarrollo del país, podemos observar que, las coberturas estudiantiles -a pesar de ser limitadas en el país,- se encuentran concentrados en la capital en los niveles de primaria, media y universitaria. A nivel de la Educación superior, los porcentajes de concentración son aun más alarmantes, pues mientras la USAC, campus central, tiene una cobertura del 80%, las extensiones departamentales tie-

nen un 8%, el CUNOC un 7% y 9 centros regionales un 5% restante. Obviamente esta concentración de coberturas, recurso humano, administración, así como la centralización del poder, demuestran que la universidad, también, impulsa un proyecto de país en y para la capital, en torno a ella o en el mejor de los casos desde ella. Encontrando esta concepción de impulsar el desarrollo serias limitaciones y contradicciones, al restarle importancia a la problemática del interior del país.

A diferencia de otros países en el mundo, incluidos muchos latinoamericanos, Guatemala tiene una sola universidad nacional estatal que continúa teniendo la mayor cobertura estudiantil hasta 1994, 74.5% y cuatro universidades privadas, siendo ellas: Rafael Landívar, Mariano Gálvez, Del Valle y Francisco Marroquín que en conjunto atienden al 25.5% de la población que realiza estudios superiores en el país. La Magnitud de cobertura de la USAC, como la única universidad nacional estatal, es la que acrecienta las preocupaciones en torno a la centralización y los esfuerzos de desconcentración geográfica que se hacen a través de los centros regionales, pues, como ya se vio, aunque en cantidad son varios y en términos de: coberturas, presupuestos y resultados, tienen impactos poco significativos para la USAC en su totalidad. Pese a ello, en el caso del CUNOC, bajo esfuerzos incluso propios (movilización de su personal docente y estudiantil) ahora atiende 15 carreras terminales y 2 de las nueve maestrías que sirve la USAC.

2. LADESCENTRALIZACION YDESCONCENTRACION DELCUNOC.

2.1. LA NO DESCENTRALIZACION DE LOS ESTUDIOS SUPERIORES Y LA PROBLEMATICA DEL DESARROLLO ACADEMICO DEL CUNOC

Los fenómenos históricos y coyunturales que hemos estudiado en el desarrollo de este informe y que inciden en que el CUNOC no esté descentralizado, constituyen obstáculos objetivos y subjetivos para su desarrollo académico, pues, se ve limitado a mantener algunos de los estudios superiores que se imparten en el campus central de la USAC, sin contar con la opción real y dinámica de abrir nuevas áreas de formación en los diversos campos del conocimiento, creando carreras que estén en mayor correspondencia con las necesidades y la realidad concreta de la región, que constituye su área de influencia. En conclusión el CUNOC, en su proceso de desarrollo académico docente, tiene dificultades para concretar sus objetivos de fortalecer los estudios superiores en el occidente del país mediante la reestructuración académica y de implementar nuevas carreras por la inciden-

cia que éstas tengan en su estructura actual. De esta manera, se limitan también, los campos de la investigación científica, la docencia y la extensión afectando concomitantemente el desarrollo administrativo que no puede ponerse al servicio de la docencia, que es su razón de ser. En las líneas siguientes se amplían estos conceptos a nivel de limitantes, logros y cumplimiento de funciones.

2.2 LIMITACIONES

Las principales limitaciones del CUNOC son históricas por las mismas condiciones en que surgió, pues, desde su fundación en 1970, quedó establecido jurídicamente de la siguiente manera: Artículo 1, de las leyes generales de la USAC "Constituir un Centro Piloto experimental para ensayar modalidades diferentes en la integración de recursos y en la reestructuración académico-docente y administrativa". Sin embargo, han pasado 25 años de funcionamiento, ha crecido considerablemente, con alcances difíciles de comparar con los centros regionales surgidos hace pocos años, y aun así para las autoridades de la USAC, el trato legal, administrativo y político es exactamente el mismo con el cual surgió.

El CUNOC continúa siendo unidad académica de la USAC, sin autonomía, escasamente descentralizada, y con mínimo grado de desconcentración, que ahora, se hace tan insuficiente si pensamos en el crecimiento que ha tenido en la última década.

Legal, organizativa y administrativamente está ubicado dentro de la estructura global de la USAC, y se le ha delegado funciones y desconcentrado desde el punto de vista geográfico y técnico, pero, en términos financieros y administrativos la descentralización ha sido mínima.

Su dependencia de las facultades ubicadas en la USAC, campus central, como lo establece su organización y sus leyes, y su supuesta participación en la toma de decisiones a través de ellas nunca se ha dado, pues estas facultades están pensando en sus propias necesidades y no en las del CUNOC o de los otros 9 centros regionales.

Incluso la dependencia de éstas facultades, ha resultado ser más un obstáculo a la hora de tramitar cuestiones estrictamente técnico-pedagógicas; reformas curriculares, Etc.

Administrativamente depende del campus central, en donde se concentra la administración y es objeto del burocratismo y de la ineficiencia para la prestación de este servicio. Docentes, estudiantes y Administrativos, no ignoran de

todos los pasos, las oficinas y los trámites que tienen que realizar para cualquier gestión (un nuevo cheque, tramitación de un título o una nueva propuesta curricular) siendo esto mucho más complicado para los docentes, estudiantes y administrativos del CUNOC puesto que geográficamente se encuentran a 200 Kilómetros de distancia.

En lo financiero, en funcionamiento e inversión sólo cuenta con 5.4% y 2% respectivamente, esto debido fundamentalmente a que, los órganos de planificación y presupuesto se encuentran en la capital, además se depende del criterio de las autoridades que son las que, finalmente deciden al respecto. De ahí gran parte de la explicación de porqué este centro no cumple con éxito sus funciones de investigación y servicio a la población de su región de influencia.

Su limitación fundamental radica en no tener autonomía ni una descentralización real, puesto que no tiene participación directa en los órganos decisivos, y aunque se han creado una serie de mecanismos indirectos para su participación, éstos no han sido eficaces para alcanzar lo que se proponen. Los alcances que se han logrado han sido gracias a la movilización de estudiantes, docentes y autoridades del CUNOC, más que responder a una política de desarrollo de la USAC, como un ejemplo, podemos citar el caso de la ampliación de las carreras de ingeniería.

Los procesos de desconcentración promovidos han sido, entonces, más respuesta a reivindicaciones planteadas por la comunidad educativa del CUNOC, incluso las maestrías que se han implementado, no son resultado o producto de una política real de descentralización o desconcentración, quizá por ello, es que en algunas áreas, lo que más se ha dado al CUNOC es una delegación de funciones y tareas.

Para poder crear su propia infraestructura la escuela de económicas gestionó hace cuatro décadas, el terreno donde se encuentran actualmente sus instalaciones, estas instalaciones se construyeron a mediados de la década del setenta y de esa fecha para acá se ha cuadruplicado el número de estudiantes y su infraestructura es casi la misma.

2.3 LOGROS EN MATERIA DE DESCONCENTRACION

Históricamente la región occidental, constituye una de las primeras áreas geográficas, en donde desde 1986 se realizan esfuerzos por desconcentrar los servicios educativos de nivel superior. Estudios que se mantienen alternativamente hasta 1944, autorizándose de nuevo el funcionamiento de las escuelas faculta-

tivas, y en 1970 se constituye el CUNOC. En parte por ello, el CUNOC, es la unidad académica con mayor capacidad de gestión al interior de la USAC después del campus central.

Pese a sus limitaciones financieras y en materia de toma de decisiones desde su origen su área de influencia fue el Occidente del país, que incluían los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Sololá, Totonicapán, Retalhuleu, Suchitepéquez, y Quetzaltenango; por lo tanto, se constituye hasta la actualidad como el principal ente formador de recursos humanos a nivel de educación superior en esta región, pues aunque existen otros tres centros regionales; Centro Universitario de Noroccidente CUNOROC, Centro Universitario de San Marcos CUNSAM y el Centro Universitario de Suroccidente, estos tienen coberturas estudiantiles del 0.4, 0.7 y 1.2% del total de estudiantes de la USAC.

El CUNOC ofrece un total de 15 carreras terminales a nivel de licenciatura e ingeniería, mientras que los otros 3 centros regionales, ubicados en el área de influencia sólo ofrecen a nivel de licenciatura e ingeniería entre 2 y 4 carreras. Además ha desarrollado la implementación permanente de estudios de maestría en Educación Superior y en Administración Pública, así como una promoción de diplomado en metodología de la investigación en ciencias sociales.

En materia financiera tiene asignado un presupuesto de funcionamiento que se aproxima a los 9 millones de quetzales, una planta de profesores titulares y no titulares de 371, casi en su totalidad, egresados de esta misma unidad académica y en su mayoría con estudios a nivel de diplomado y maestría.

Internamente tiene sus normas y reglamentos y aunque no tiene la capacidad de tomar decisiones a nivel de la USAC, si puede elegir sus propias autoridades y establecer sus propios convenios de cooperación con instituciones, universidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales de cooperación, sin aislarse, en ningún momento de los aspectos legales y administrativos que ya tiene establecidos la Universidad.

Desde su origen, fue creado como centro piloto en 1970, en este momento es una entidad con capacidad instalada en lo: técnico, administrativo y académico para dirigir los estudios superiores, la investigación y la extensión, los problemas y limitaciones encontradas, además de las ocasionadas por la reducida desconcentración, obedecen, principalmente, a limitaciones financieras y de recursos materiales e infraestructura.

Estos logros, como ya se indicó en líneas anteriores, han sido obtenidos, en su mayor parte, por la movilización y gestión de estudiantes, docentes, profesionales e instituciones del occidente del país, y en menor escala como parte de una política intencionada de desconcentración de la USAC, menos aún dentro de un esfuerzo descentralizador que provenga de las máximas autoridades. Un ejemplo reciente lo constituye las carreras de ingeniería que fueron completadas gracias a una presión realizada por autoridades, estudiantes, docentes del CUNOC e instituciones también del occidente.

2.3 CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES SOBRE UN MINIMO DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

El CUNOC, indudablemente es el centro de formación de recursos humanos más importante en el occidente y forma profesionales para el país, lo cual no indica que tenga resuelto problemas de cobertura y calidad educativa, fenómenos que tienen que ver también con otros factores internos de la USAC y coyunturas socio-políticas del país. Sus funciones al igual que las de la USAC se refieren a las de investigación, docencia y servicios. Así mismo su fin principal es "elevar el nivel espiritual de los habitantes de la república, promoviendo, conservando, difundiendo y transmitiendo la cultura"²⁰.

Estos fines y funciones las cumplen en parte, pues de la población que tiene acceso a los estudios superiores, el 74.5% son egresados de las diferentes unidades de la USAC y el 25% de universidades privadas. Las coberturas alcanzadas son mínimas y no son las coberturas realmente relevantes para la región y el país, pues, únicamente el 0.5% de la población tiene acceso a estudios de este nivel, además, con serios problemas de calidad educativa pues la formación de profesionales de alto nivel, con algunas excepciones, no se ha dado plenamente, fenómeno que si bien es resultado de la concentración que se da en la USAC, campus central, también tienen como causa el conformismo interno y la situación socio-política entre otras.

En materia de investigación en el reglamento general de la USAC, Artículo 7, incisos "a" y "b" se señalan sus responsabilidades investigativas con respecto a los problemas nacionales. Al CUNOC también le corresponde esta función a nivel de su región de influencia, como lo señala el artículo 1 del reglamento general de la USAC, así como el artículo 2 del reglamento general del Centro Universitario de Occidente, aquí, claramente se especifica que compete el CUNOC, servir de Centro de Investigación para el estudio de los problemas sociales y económicos de la región occidental del país.

20. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Librería Jurídica, 1985.

Como resultado tenemos que, la práctica investigativa que actualmente se realiza en el CUNOC está ausente de aportes científicos propios, con excepción de algunos trabajos de las ciencias sociales especialmente previo a la represión estatal, (década del 80). Por otro lado, tampoco existen políticas, planes, ni recursos suficientemente orientados a la formación de investigadores. "Esto se explica en gran parte a partir de nuestro subdesarrollo y dependencia estructural en todos los campos incluyendo lo científico, tecnológico y cultural, pero también por una estructura universitaria que no estimula la producción del conocimiento científico" (Dirección General de Investigación USAC. 1982: 18), situación aún más agravada por el centralismo y concentración de la gestión general de la USAC, desde donde ni se definen políticas claras en materia investigativa, ni se estructuran planes serios y donde los recursos que se asignan no llegan por lo menos a la categoría de "lo mínimo".

A lo largo de la historia de los estudios superiores en el occidente, se ha realizado investigación en períodos que hemos dividido en tres momentos: EL PRIMERO en 1947 cuando se creó la carrera de economía y realizaron investigaciones aisladas; UN SEGUNDO momento lo constituye la creación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales—IIESO— su producción investigativa fuertemente orientada al estudio de los problemas económico-sociales del occidente, mucha de esta producción incluso es bibliografía de consulta en la actualidad, este momento terminó con el cierre del IIESO, en 1980, por razones de represión política, luego EL TERCER momento que se refiere a la Creación del Departamento de Investigaciones Económico-sociales —DIES— en 1986, con escasos recursos de toda índole que obligaron a realizar investigaciones sobre todo de carácter bibliográfico.

La contribución del DIES en materia investigativa es limitada, los estudios realizados, hasta ahora se refieren a cuestiones estrictamente bibliográficas, y que realmente poco contribuyen a la comprensión y solución de la problemática regional, menos aún de la nacional. Es muy difícil esperar que sea de otra manera si analizamos que del total del presupuesto del CUNOC únicamente aproximadamente 13 mil quetzales son destinados a la investigación; el departamento de investigaciones lo conforma un investigador y dos analistas a tiempo parcial, con poco apoyo logístico y sin financiamiento para actividades de campo. Cabe señalar que aquí el estancamiento no se debe solo a las limitaciones presupuestarias, sino a un conformismo que prevalece internamente en parte como producto de la represión del pasado.

De allí, que la mayor parte de aporte investigativo se realice a través de la elaboración de tesis profesionales que, en su mayoría, requieren más calidad académico-científica, pues estos trabajos generalmente se siguen viendo como un

requisito para obtener el título, más que verdaderas preocupaciones profesionales por comprender los fenómenos sociales, económicos, culturales y políticos, y encontrarles solución.

En síntesis, la tarea investigativa no ha sido primordial para el CUNOC, se han realizado esfuerzos aislados y generalmente "librescos" y en consecuencia la parte "propositiva" de la investigación es casi nula especialmente a partir del surgimiento del DIES, situación que no solo tiene que ver con la centralización y concentración en la USAC-campus central, sino también, con los efectos de un período de represión política.

En cuanto a la extensión universitaria que es también una de las 3 principales funciones de la USAC y particularmente del CUNOC en la región occidental, encontramos que un punto de partida para su análisis lo constituye su partida presupuestaria que es de 43 mil quetzales ejecutados en el año 1994. Con este limitado presupuesto el CUNOC, realiza sus actividades de extensión tanto hacia dentro como hacia afuera. Hacia dentro, únicamente se concreta a impulsar pocas actividades culturales y deportivas aisladas sin responder a una política y plan general, así también a través de actividades formativas; hacia fuera, la extensión se da únicamente a través de 69 epesistas de las carreras de Medicina, Agronomía, Psicología y Trabajo Social durante 5 ó 6 meses, la mayor parte de ellos con apoyo de otras instituciones; además a través de practicantes de todas las carreras y de organización de actividades educativas y de capacitación entre ellas congresos, cursos, talleres, seminarios y foros, para lo cual la mayor parte de recursos financieros, humanos y materiales se movilizan en otras instituciones.

La característica principal de trabajo de extensión es el "cortoplacismo" con que se hace y la carencia de un plan global de extensión interno y externo.

La extensión como una de las principales formas de vincular la teoría con la práctica, es un eslabón débil que ha diluido la vinculación entre Universidad, Estado y Sociedad en general y ha tenido como consecuencia, una escasa proyección de la Universidad y en este caso del CUNOC hacia la población de la región de influencia, pero también, se ha desperdiciado la posibilidad de obtener un mayor aprendizaje de los problemas sociales, económicos y políticos de la población.

La extensión es la actividad universitaria menos conceptualizada y apoyada en la práctica, y, por lo general, se han quedado en actividades puramente de servicio y culturales inconexas y temporales, además de ser de poca trascendencia en la realidad.

IX PARTE

LINEAMIENTOS BASICOS PARA UNA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN DEL CUNOC

La descentralización no se considera como el único factor para superar la crisis académica y científica que atraviesa la Universidad de San Carlos de Guatemala, pero sí como una vía para atacar el centralismo excesivo que se considera uno de los problemas internos más críticos en la educación superior.

Nuestra propuesta para la descentralización de ninguna manera niega las bondades de la "centralización", definitivamente reconoce que este fenómeno es importante para lograr la unidad respetando la diversidad en una institución bastante heterogénea y en, algunos casos, polarizada, dividida y fraccionada. Así mismo no es partidaria de una descentralización desordenada, precipitada y sin límites, que con facilidad puede llevarnos a la anarquía, realmente pensamos en una descentralización que propugne por la participación de todos, donde se garantice la dirección, el control y la calidad.

1. DESCENTRALIZAR Y DESCONCENTRAR EL CUNOC ¿PORQUE? ¿PARA QUE?

Porque el Centro Universitario de Occidente es el centro regional más importante en el país, ofrece la mayor parte de carreras de la USAC, su cobertura actual alcanza casi los 6 mil estudiantes y su área de influencia representa el 33% de la población total del país, es el vecino inmediato del bloque económico más grande del mundo (Canadá, Estados Unidos y México) y dentro del país se encuentra al centro de una de las áreas de pobreza en sus grados más extremos de precariedad.

La descentralización es un elemento para: "Hacer más eficaz y eficiente la prestación de los servicios educativos a nivel superior, accediendo a mucha población estudiantil con altas potencialidades que se ven limitados por sus condiciones económicas, para que puedan constituirse en recurso humano de alta calidad profesional y académica, con capacidad para comprender los problemas sociales, económicos, culturales y políticos, y sobre todo que tengan capacidad de proponer soluciones viables en beneficio de la población, especialmente la marginada y excluida".

2. FIN PRINCIPAL DE LA DESCENTRALIZACION DEL CUNOC

El fin principal de la descentralización del CUNOC es hacer más eficiente y eficaz el servicio educativo a nivel superior, para lograr el egreso de profesionales de alta calidad que tengan la capacidad de aportar al desarrollo económico y social del país y especialmente de la región con una visión propia.

3. PROPUESTA DE COMPONENTES

Como expusimos al inicio de este trabajo, por su connotación de significar un esfuerzo de primera aproximación al estudio sistemático del grado de descentralización del Centro Universitario de Occidente, la modalidad de propuesta de componentes comparativos sugiere la idea de expectativas a considerar en términos de corto, mediano y largo plazo, y función de las posibilidades políticas, estructural y coyuntural del proceso de desarrollo histórico del Centro Universitario de Occidente y de la Universidad de San Carlos, logren convertirse en acciones concretas.

3.1. DESCENTRALIZACIÓN

SITUACION ACTUAL	PROPUESTA A CONSIDERAR
El CUNOC no tiene representante directo en el Consejo Superior Universitario de la USAC.	El CUNOC debe tener representante (con voz y voto) en el Consejo Superior Universitario de la USAC.
No existe una participación directa de la comunidad universitaria en la elección de autoridades.	Estudiantes, docentes y administrativos deben tener una participación directa en la elección de autoridades de la USAC.
El marco operativo (leyes y reglamentos de la USAC) dan condiciones para el centralismo excesivo.	Tienen que formularse y proponerse un nuevo marco normativo, leyes y reglamentos que en lo fundamental posibiliten las propuestas anteriores.
El marco jurídico legal establecido favorece el centralismo de la educación superior; desde lo establecido en la constitución política, hasta las leyes y reglamentos internos de la USAC.	Modificar las leyes y reglamentos de la USAC, que puedan facilitar la descentralización y desconcentración funcional real.

3.2. REGIONALIZACION

SITUACION ACTUAL	ELEMENTOS A CONSIDERAR
El CUNOC surge como un centro piloto a nivel regional con un área de influencia en el occidente. Pero en la actualidad no existe estudio alguno donde se reconceptualice su área de influencia.	Disponer de un estudio del área de influencia, que proporcione información para la aplicación de la estrategia regional y por consiguiente la delimitación del área de influencia, mediante la evaluación del funcionamiento de la estructura administrativa actual.
Posiblemente existieron criterios para definir como área de influencia del CUNOC "EL OCCIDENTE", pero en la actualidad no hay estudios, sobre las necesidades de profesionales y espacios ocupacionales para los egresados de la región.	Disponer de un estudio sobre las necesidades profesionales y espacios ocupacionales del área de influencia. Para garantizar la formación de recursos orientados al desarrollo de la región y el país, creando espacios ocupacionales.
Al CUNOC en su origen se le asignó como área de influencia el "occidente", sin embargo no se ha considerado la división política y administrativa del estado, ni la existencia de y otros centros universitarios en el occidente, CUNSAM, CUNSUROC y CUNOROC.	Redefinir criterios para la regionalización especialmente en relación a las diferentes unidades académicas en el occidente. Por otro lado, compatibilizar esta regionalización con los criterios de la división política administrativa del Estado.

3.3. DESCONCENTRACION

SITUACION ACTUAL	ELEMENTOS A CONSIDERAR
Aunque la existencia del Centro Universitario de Occidente, es una muestra de desconcentración geográfica. Este centro aún no responde a las necesidades de la región ni está proporcional a la población de su región de influencia.	La desconcentración geográfica debe de ser proporcional a la población del área de influencia.
Administrativamente el CUNOC tiene una excesiva dependencia de la administración de la USAC Central hasta en asuntos de detalle.	Delegar capacidad de decisión al CUNOC en asuntos administrativos. Entre los cuales están todos aquellos trámites que innecesariamente tienen que ir a la sede central.

8 PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca

<p>En asuntos jurídicos y legales y de auditoría el CUNOC tiene una dependencia total de la USAC-campus central.</p>	<p>Crear unidades, departamentos o secciones de asuntos jurídicos en el CUNOC, así también en lo relacionado a auditoría interna.</p>
<p>El manejo financiero, la asignación presupuestaria, el control de la ejecución presupuestaria y las transferencias son asuntos en los cuales solo las autoridades centrales de la USAC tienen competencia.</p>	<p>Crearse un sistema en el cual el CUNOC maneje todo su presupuesto, tenga el control sobre ello y tenga cierto margen para hacer transferencias. Esto dentro de un marco normativo general de la USAC, lo cual requiere de los mecanismos e instrumentos necesarios.</p>
<p>Es evidente que la capacidad técnica en el CUNOC ha aumentado y desarrollado, pero este proceso de desarrollo se ha dado por iniciativas de las propias autoridades del CUNOC. No es producto de una intencionalidad de las máximas autoridades.</p>	<p>El CUNOC debe estructurar un plan de formación y actualización permanente para su personal académico-administrativo. La USAC debe impulsar un plan y proporcionar los recursos necesarios para fortalecer la capacidad técnica y administrativa del CUNOC, para tener bases sobre las cuales impulsar cualquier proyecto de desconcentración y descentralización.</p>
<p>Aunque el crecimiento y desarrollo del CUNOC, en gran parte, ha dependido de la movilización y presión docente, administrativa y estudiantil, también es cierto que la participación de estos sectores ha estado dividida y débil.</p>	<p>Fortalecer la capacidad organizativa de estudiantes, docentes y administrativos, para que sean sujetos de un proceso de descentralización y no simplemente objetos de ella.</p>
<p>El CUNOC elige a su personal pero no tiene la capacidad de nombrar, pagar salarios y promover. Esto resta autoridad y liderazgo a sus autoridades.</p>	<p>El CUNOC debe delegarse la capacidad de elegir, nombrar, pagar y promover a sus laborantes.</p>
<p>La USAC poco ha promovido y facilitado al CUNOC la relación con instituciones y organismos internacionales que podrían apoyar financieramente o a través del intercambio académico. Aunque esta iniciativa poco se ha dado a nivel del CUNOC.</p>	<p>Crear mecanismos legales y administrativos para que el CUNOC pueda establecer convenios de cooperación con instituciones y organismos internacionales que la fortalezcan financieramente y que contribuyan a capacitar sus cuadros y/o a facilitar el intercambio académico.</p>

3.4. NIVELES DE COMPETENCIA: ADMINISTRACION CENTRAL USAC Y CUNOC

La distribución de las competencias a nivel general estará integrada a dos niveles:

- a) La USAC central debe encargarse de los aspectos estratégicos de planificación, captación financiera y distribución general, regulación, normatividad, evaluación y supervisión general de las diferentes unidades, entre ellas el CUNOC.
- b) Al CUNOC corresponde la agrupación y unidad de todas las divisiones y carreras establecidas, formular las pautas para el proyecto educativo de las carreras, efectuar el seguimiento y evaluación a las divisiones y carreras, promover actividades de formación y mejoramiento profesional de los docentes, prestar asesoramiento en materia administrativa, jurídica, financiera. Pero también, le corresponde garantizar las unidades operativas (ejecutar), con capacidad de definir y ejecutar sus propios proyectos educativos (carreras) y en cumplimiento de sus funciones de investigación, decencia y servicio, con capacidad para administrar y decidir sobre su personal y sus recursos financieros y materiales.

Lo anterior permite que la USAC central garantice la dirección y rectoría general de la educación superior, y al CUNOC le corresponda implementar pero con un gran margen para decidir al respecto.

4. VIABILIDAD DE PROPUESTA DE DESCENTRALIZACION

En relación a los lineamientos de propuesta, planteados anteriormente, han surgido varias inquietudes de las autoridades de la USAC y del CUNOC y que consisten en ¿cómo llevarlos a cabo?, ¿qué pasos seguir?, ¿en qué tiempo?, en síntesis la pregunta central es: ¿Cuál es su viabilidad?.

Seguramente pueden encontrarse muchas razones para justificar la inviabilidad de esta propuesta. Viéndolo desde un punto de vista optimista diríamos que tiene muchos retos y enfrentará muchos valladares y se encontrará con condiciones muy adversas, pero afortunadamente es un camino que tarde o temprano se tiene que tomar, especialmente, en una realidad de "libre mercado" donde la eficiencia y eficacia de las instituciones le dan sostenibilidad.

En primer lugar se está consciente que esta propuesta no es posible a corto plazo, más bien parece requerir de un mediano plazo (entre 5 y 10 años) puesto que plantea modificar (no hablamos de transformar) una estructura de la educación superior históricamente mantenida, especialmente en la USAC.

Algunos elementos que indican la viabilidad de las propuestas estriban en que en las autoridades, de la USAC y del CUNOC, existe conciencia de la grave crisis académica y científica de la USAC. Así también, se reconoce que el excesivo centralismo ha sido una de las causas que ha venido a agravar esta problemática. En este sentido el 100% de lo entrevistados del Consejo Directivo del CUNOC están conscientes de alguna manera, del centralismo en la USAC campus central, al igual que el 60% de entrevistados hoy exmiembros del Consejo Superior Universitarios, aunque cabe aclarar que cada quien interpreta con diferente nivel de profundidad.

Nos encontramos en un momento histórico de la USAC, donde se abren frente a la realidad, las instituciones, las ideas, etc., momento también, en el que se inicia a retomar su capacidad de crítica y autocrítica. Y dentro de sus preocupaciones se ha hablado mucho del centralismo y la concentración, a pesar de no haber profundizado en ello.

Siguiendo lo anterior se puede señalar que se atraviesa por un momento de "Reforma Universitaria", la que con una serie de dificultades y limitaciones, ha tenido sus frutos, que aunque no inmediatamente materializados, si cualitativamente muy significativos para nuestra máxima casa de estudio.

La realidad de nuestros países y sus coyunturas, el contexto nacional, regional y mundial tienen nuevas exigencias a la universidad, mismas que son impostergables si no se desea estar ajeno a todo ello. Esto ha sido sentido por un sector de profesionales, y algunos grupos de poder que también ven la necesidad de cambiar.

Existe en la universidad y también fuera de ella, la capacidad profesional e intelectual que no ha sido aprovechada para impulsar proyectos de cambio. Capacidad especialmente que está fuera de la universidad, así como instituciones interesadas en una mejor universidad.

Pero también, podemos observar que hay cambios, de los que se sugieren que dependen de la USAC y otros propiamente del CUNOC, los cuales pueden comenzar a implementarse o por lo menos a iniciar la creación de las condiciones objetivas y subjetivas para llevarlos al plano de lo concreto real, en forma progresiva.

El marco normativo de la USAC establece un espacio para implementar las políticas relacionadas a la descentralización y a la desconcentración: En LAS POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS, en su parte de LINEAMIENTOS ESTABLECE “Reorientar las funciones académicas y administrativas, a efecto de optimizar las funciones académicas y administrativas, a efecto de optimizar el trabajo en la institución” y “Optimizar la eficiencia del recurso humano en lo administrativo, docente y estudiantil, con el propósito de hacerlo corresponder con las necesidades académica administrativas y la calidad de la enseñanza-aprendizaje”.

En la parte de POLITICAS GENERALES se indica “Propiciar el desarrollo de la institución, en sus programas académicos, administrativos y financieros”.

En el apartado de POLITICAS DE EDUCACION SUPERIOR en unos de sus objetivos señala que “Esta política persigue reestructurar la administración de la Universidad de San Carlos, para lograr mayor eficacia en la Educación Superior, aplicada tanto en la administración de la docencia propiamente dicha, como en su carácter de unidad de apoyo”.

En lo referente a POLITICAS ADMINISTRATIVAS PARA LA EDUCACION SUPERIOR, en sus objetivos específicos se indica que “Con esta política se pretende replantear la estructura de la Universidad, para que favorezca el desarrollo de sus funciones básicas y auspicie un crecimiento ordenado de la misma, proponiendo para ello una mejor organización”. Además, “adecuar y simplificar la estructura organización y los procesos de toma de decisiones de la Universidad de San Carlos para incrementar su eficiencia y eficacia”.

Aunque explícitamente no se señala lo relacionado a la desconcentración, estas políticas se constituyen en un marco que posibilita un proceso de esta naturaleza. Por otro lado, en los distintos eventos que se han realizado en torno a la reforma universitaria, uno de los ejes principales sobre los cuales se ha discutido desde el inicio es “el centralismo excesivo” y generalmente también se han hecho propuestas al respecto.

CONCLUSIONES

1. Históricamente los estudios superiores a través de la Universidad de San Carlos de Guatemala, se han desarrollado con una lógica de centralismo concentración, antes y después de la autonomía universitaria, hasta la actualidad. Respondiendo en gran parte a intereses de los sectores de poder económico y político del país y, en consecuencia, significando esto exclusión, marginación e inaccesibilidad a grandes sectores de población del llamado "interior" del país, especialmente urbana e indígena.
2. En la actualidad la USAC aunque no está estrictamente ligado a sectores de poder económico y político, si continúa su crecimiento y desarrollo sobre la base de una lógica centralista y concentrante, premisa que a la vez es la misma que sigue el funcionamiento del Estado y la cual parece reproducir y fortalecer. De esta forma la modalidad centralizada y concentrada de la Universidad parece ser el reflejo, pero también la consecuencia del mismo carácter del Estado; excluyente y marginador.
3. Existe un alto grado de centralización política y concentración en las áreas administrativas, técnicas, geográficas y financieras al interior de a Universidad de San Carlos de Guatemala y en consecuencia ninguna participación del Centro Universitario de Occidente en el plano político, de toma de decisiones; además se da un bajo grado de desconcentración que obstaculiza el buen funcionamiento del CUNOC, restándole eficiencia y eficacia.
4. Como producto del bajo grado de desconcentración, el Centro Universitario de Occidente, no ha cumplido plenamente con sus funciones fundamentales que le han sido asignadas; la docencia es la más atendida, la investigación y la extensión son poco significativas, principalmente limitadas por razones financieras.
5. La no descentralización del CUNOC es un fenómeno que obstaculiza, en alto grado, el desarrollo académico de los estudios superiores a nivel del occidente del país y limita su correspondencia con las aspiraciones, necesidades y problemas de la región que constituye en área de influencia.

6. El Marco Jurídico de la Universidad de San Carlos establecido desde la constitución política de la república, garantiza insoslayablemente el centralismo en la Educación Superior, así como también el marco normativo y reglamentario de la Universidad. Sin embargo, si existe dentro de las políticas y estrategias generales de la Universidad la intención especialmente de desconcentrar, no así, de descentralizar.
7. Las autoridades del CUNOC, aunque siempre han levantado la bandera de la descentralización, principalmente en los eventos políticos, no se han interesado no han contado con las condiciones para promover, impulsar y llevar al plano de la realidad un verdadero proyecto de descentralización.
8. Las informaciones, reflexiones, consideraciones, críticas positivas, etc., de este estudio deben considerarse como una primera aproximación al problema de la descentralización del CUNOC, por ello, aunque ofrecen suficiente información y análisis, no son exhaustivas ni profundas. Y algunas de ellas merecen ser objeto de un tratamiento más concreto y profundo en estudios específicos y más especializados.

RECOMENDACIONES

1. Dado a que constitucionalmente la Universidad de San Carlos de Guatemala es la única entidad reconocida para dirigir la educación superior, el Centro Universitario de Occidente debería promover para constituirse en la UNIVERSIDAD DE OCCIDENTE en forma descentralizada y autónoma, para lo cual las autoridades universitarias deben presentar un proyecto de ley para la creación de dicha institución. Conscientes de que éste es un proyecto a largo plazo y que requiere de un trabajo político que involucra a otras instancias externas a la Universidad.
2. Las autoridades universitarias deben promover e impulsar un proyecto de investigación, que profundice mucho más el estudio y situación de la centralización y concentración en la Universidad de San Carlos, así como el nivel de desconcentración alcanzado por el Centro Universitario de Occidente y los 9 centros regionales existentes en el país.
3. A corto y mediano plazo el Centro Universitario de Occidente debe iniciar un programa de descentralización y desconcentración tomando en cuenta la propuesta que hemos desarrollado en el presente estudio, enriquecida por estudios posteriores. Para ello debe aprovechar dos elementos fundamentales:

PRIMERO, que el marco normativo y reglamentario (leyes y reglamentos) de la USAC, establece espacios para emprender procesos de esta naturaleza y

SEGUNDO, aprovechar el actual proceso de "Reforma Universitaria", contribuyendo al análisis de la situación de la Universidad de San Carlos y especialmente a la del Centro Universitario de Occidente.

4. Utilizar el presente estudio, como un punto de partida para continuar la discusión y el análisis del grado de desconcentración del Centro Universitario de Occidente y las implicaciones que ello tiene en el crecimiento y desarrollo del mismo, pero sobre todo, en su proyección hacia la sociedad guatemalteca.

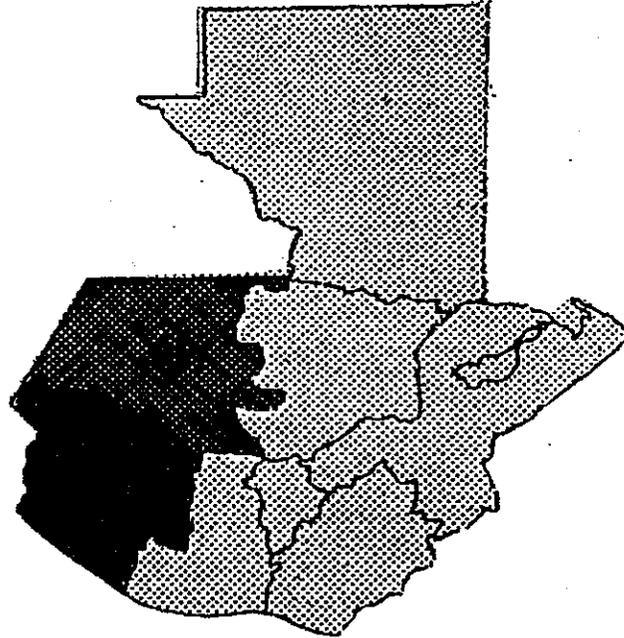
BIBLIOGRAFIA

1. Alonzo Martínez, Carlos Raúl. REFORMA UNIVERSITARIA DEMOCRATICA. Tesis de Maestría en Docencia Universitaria. Guatemala, febrero de 1993.
2. Arriaga Jerez, Baldomero. DIAGNOSTICO DE NIVEL ACADEMICO DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE. Impreso en "El Estudiante". 1989.
3. Arriaga Jerez, José Baldomero. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y EL DESARROLLO SOCIAL. Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales. CUNOC-USAC. 1990.
4. Arriaga Jerez, José Baldomero. LA PRODUCCION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA EN LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS. Tesis de Maestría en Docencia Universitaria. Impreso en "El Estudiante". 1995.
5. Benitez, Puellez. Estudio teórico sobre las Experiencias de Descentralización Educativa. 1992. Mimeografiado s/f.
6. Cabrero Mendoza, Enrique. LAS POLITICAS DESCENTRALIZADORAS EN EL AMBITO INTERNACIONAL. ANALISIS DE TENDENCIAS Y OBSTACULOS EN DIVERSOS PAISES. Mimeo. s/f.
7. Castro Conde, Carlos. HISTORIA DE LA CARRERA DE MEDICINA EN EL CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE. Tesis de Graduación Médico y Cirujano. CUNOC-USAC. 1982.
8. González Orellana, Carlos. HISTORIA DE LA EDUCACION EN GUATEMALA. Editorial Universitaria, USAC. Cuarta Edición. 1988.
9. Mills, Anne. CONCEPTOS Y PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACION. Examen General. Parte I. 1989. Documento mimeografiado s/f.
10. Racancoj Alonzo, Víctor Manuel. ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA DISCUSION DEL MARCO DE REFERENCIA PARA LA PLANEACION ESTRATEGICA DEL DESARROLLO DEL PAIS A TRAVES DE ONGs. Asociación Agua del Pueblo. Documento Mimeografiado. 1993.

11. Rectoría USAC. MEMORIA GENERAL DE LABORES 1994, UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.
12. Asamblea Nacional Constituyente. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA. Librería Jurídica. 1985.
13. Departamento de Registro y Estadística. GRADUADOS DE 1990 A 1994. USAC. Documento mimeografiado.
14. Departamento de Registro y Estadística. AVANCE ESTADISTICO DE 1990 A 1994. USAC. Documento mimeografiado.
15. Dirección de Investigación Administrativa INAP. DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION. Guatemala. 1988.
16. Instituto Nacional de Administración Pública. ANALISIS INSTITUCIONAL: INSTITUTO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA AGRICOLA.
17. Instituto Nacional de Administración Pública. BREVE CONCEPTUALIZACION SOBRE: MODERNIZACION, DESCENTRALIZACION Y CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. Documento mimeografiado. 1994.
18. Universidad de San Carlos de Guatemala. LEYES Y REGLAMENTOS DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. Editorial Universitaria, 1985.
19. Universidad de San Carlos de Guatemala. CATALOGO DE ESTUDIOS, UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. Editorial Universitaria. 1982.

ANEXO No. 1

**AREA DE INFLUENCIA DEL
CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE**



ANEXO No. 2

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE HUMANIDADES
MAESTRIA EN DOCENCIA UNIVERSITARIA

INVESTIGACION: GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL CENTRO UNI-
VERSITARIO DE OCCIDENTE

GUIA DE ENTREVISTA PARA INFORMANTES CALIFICADOS DEL CON-
SEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO

1. Cree usted que existe centralización en la USAC con respecto al CUNOC?
SI NO Porqué?
2. En la escala de 1 a 100, qué porcentaje de descentralización estimaría usted para el CUNOC?
25% 50% 75% 100% Razones
3. Con base en lo anterior, qué funciones y decisiones se centralizan en el CSU con respecto al CUNOC?
4. Qué funciones y decisiones están delegadas al CUNOC?
5. La centralización en la USAC ha generado BUROCRACIA?
Si o No Puede poner un ejemplo.
6. Qué grado de participación tiene el CUNOC, en el Consejo Superior Universitario?
** En su elección de autoridades
** En la toma de decisiones
** En plantear reformas pertinentes a su descentralización
7. Cuáles son las causas de que el CUNOC no tenga representación en el Consejo Superior Universitario?
8. Y las consecuencias?

9. En qué medida el bajo grado de descentralización del CUNOC viene a condicionar:
- Su actividad académica y científica
 - Sus funciones de investigación, docencia y extensión
 - Su contribución a la solución de los problemas de su área de influencia.
10. Cuáles son las consecuencias del bajo grado de descentralización en cuanto a:
- La toma de decisiones
 - El mando
 - La acción
11. Cómo debería ser la DESCENTRALIZACION DEL CUNOC. Es decir, que debería contemplar?
12. En tal caso, cómo ve usted el problema de la descentralización del CUNOC, desde el punto de vista POLITICO, ECONOMICO y FINANCIERO?
13. Cree que es posible para el CUNOC alcanzar un mayor grado de descentralización? Si No Cómo? PUEDE PROPORCIONAR ALGUNAS SUGERENCIAS CONCRETAS PARA QUE ESTE PROCESO SE ACELERE O SE DESARROLLE PLENAMENTE.

ANEXO No. 3

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
MAESTRIA EN DOCENCIA UNIVERSITARIA
INVESTIGACION: GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL CENTRO
UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE, USAC.

GUIA DE ENTREVISTA PARA INFORMANTES CALIFICADOS DEL CUNOC

1. Cree usted que existe centralización en la USAC con respecto al Centro Universitario de Occidente. PORQUE?
2. En la escala de 1 a 100 qué porcentaje de descentralización estimaría Ud. para el CUNOC?
25% 50% 75% 100%
3. Tienen los diferentes organismos del CUNOC alguna participación en la toma de decisiones del Consejo Superior Universitario, cuando se tratan aspectos relacionados con la descentralización del mismo.
4. Cuáles cree que son las funciones que están innecesariamente centralizadas en el campus central de la USAC?
5. Qué dificultades se encuentran por el alto grado de centralización de la USAC en relación al CUNOC.
6. Cuáles son las funciones principales que se le han delegado al CUNOC como parte de la descentralización?
** En materia administrativa, presupuestaria, investigación, docencia, extensión, etc. (Énfasis de acuerdo al cargo del informante).
7. Qué otras funciones podría cumplir el CUNOC, pero no lo hace por la centralización? (Énfasis de acuerdo al cargo).
8. Cuáles son las razones por las cuales la transferencia y delegación de competencias en la administración, poder para tomar decisiones técnicas, administrativas, políticas, etc., es limitada y sobre todo ejercidas bajo la tutela de los organismos centrales?

9. Cuáles cree que son las causas del bajo grado de descentralización del CUNOC?
10. En qué medida el bajo grado de descentralización del CUNOC condiciona:
(Énfasis de acuerdo al cargo)
- Su actividad académica y científica
 - Sus funciones de investigación, docencia y extensión
 - Su contribución en la solución de los problemas de su área de influencia
 - La actividad administrativa.
11. Cuáles cree que son las consecuencias del bajo grado de descentralización en cuanto a:
- En la toma de decisiones
 - En el mando
 - En la ejecución
12. Cree que el CUNOC debería estar más descentralizado, por qué?
13. Cuáles cree que son los aspectos BASICOS en la descentralización del CUNOC?
14. Cree usted que es posible para el CUNOC alcanzar un mayor grado de descentralización? Cómo? —Puede proporcionar algunas sugerencias concretas.