

I Encuentro de Rectores de las Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe

Caracas, 13 - 14 de junio del 2002

Las macrouniversidades en América Latina en el Siglo XXI

Claudio Rama

Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)

Estamos en el marco de sociedades modernas cuyo paisaje social no se caracteriza por la existencia de pequeñas y medianas unidades sino por la confluencia de grandes unidades junto a pequeñas y medianas. En el sector industrial, comercial, cultural o agropecuario, asistimos a una realidad marcada por la existencia de grandes empresas, enormes cadenas de servicios, grupos multimedias o fuertes latifundios que conviven junto a microempresas, empresa unipersonales o conucos rurales. Es esta una especificidad regional dada por el tipo de inserción internacional, en tanto los sectores modernos siempre fueron los de mayor tamaño dados por sus niveles de integración externos. Igualmente el panorama universitario latinoamericano tiene como una de sus especificidades la existencia de grandes universidades públicas, que por sus características hemos llamado “Macrouniversidades”.

Mas allá de constituir una realidad del paisaje universitario latinoamericano, constituyen también una tipología de un tipo de unidades educativas a nivel terciario y son también un punto de llegada de la evolución de algunas universidades como también del resultado de las políticas públicas y de las demandas de educación superior por parte de amplios sectores sociales.

La enorme complejidad de estas instituciones con su fuerte enraizamiento en sus respectivos estados nacionales, son características comunes como resultado de una

compleja evolución en los últimos cien años y que contribuyó activamente al proceso de masificación de la educación superior en nuestro continente.

La educación superior desde las últimas décadas del siglo XX está inmersa en una enorme transformación, similar en términos de magnitud e importancia social a las que en otras épocas dieron lugar al nacimiento de la escuela, a la gestación de la educación pública y a la masificación en todos sus niveles. Las macrouiversidades han sido el resultado de la confluencia de la educación pública y la educación masiva en el sector terciario. Podemos considerarlas entonces como punto de llegada de un proceso, en el cual, estas instituciones cabalgaron sobre la ola de un fuerte proceso societario que marcó, y en algunos países de la región sigue marcando, el pasaje de una educación superior de elites a una educación superior de masas, aunque esto se reduzca a los sectores de altos ingresos, las capas medias y los sectores de trabajadores del sector moderno.

Esta transformación de la educación superior, no sólo cambia el tradicional panorama de la educación superior en América Latina y el Caribe, sino que cambian las bases mismas de la educación a escala planetaria. De estructuras cuasi monopólicas de la educación se ha pasado a la existencia de sistemas universitarios diferenciados y competitivos; de un sector público dominante se está ante un nuevo escenario donde convive un sector privado creciente y que ya, en muchos países, es mayoría; de estructuras educativas con fuertes niveles de pertinencias nacionales, se está pasando a una educación inserta en un mundo global donde redes, franchising, universidades extranjeras, virtuales, empresariales, subsidiarias, etc, están dando las pautas de una nueva educación global. De una formación para una mano de obra nacional, se está pasando a una formación para ciudadanos del mundo que conviven en contextos de procesos migratorios o de trabajo en escenarios globales

Y finalmente del mundo de la tiza y el pizarrón hemos pasado a la irrupción violenta de tecnologías digitales de comunicación que alteran las bases mismas de las pedagogía y de los curriculum, y del propio conocimiento, que no sólo permiten la aparición de

una educación global virtual, sino que además ponen en competencia modalidades educativas diferenciadas. Finalmente un nuevo papel del Estado que además de mantener su actividad como productor de educación, pasa a tener crecientemente un rol de regulador educativo en mercados altamente competitivos y dominados por otros agentes.

Desde la década de los ochenta una de las tendencias más fuertes en América Latina, e inclusive a nivel mundial, ha sido la de la diversificación de las instituciones de educación superior. Más allá de la separación entre universidades e instituciones de educación superior (tecnológicos, politécnicos, institutos, etc), hemos asistido a un fuerte proceso de diversificación, segmentación y especialización de las instituciones de educación superior atendiendo a las particularidades regionales, sociales o pedagógicas. También esta tendencia ha significado una mayor regionalización geográfica de las universidades, antes en su mayoría concentradas en las grandes capitales en una muestra más de su fuerte centralismo.

En parte una de las causas de las política hacia una diferenciación de las instituciones de educación superior desde los ochenta, responder al desarrollo autárquico de estructuras universitarias de carácter públicas que crecieron como respuesta a las demandas locales pero cuya característica como Macrouiversidades, no es sólo un concepto asociado a su nivel absoluto de matrícula, sino también de cobertura en relación al resto del sistema educativo nacional.

La clasificación de los sistemas nacionales de educación superior por el volumen de su matrícula tradicionalmente los diferencia en megasistemas cuando tienen más de un millón de estudiantes como son los casos tradicionales de Argentina, México y Brasil, los sistemas grandes cuando la matrícula está entre 500 mil y un millón de estudiantes como son los casos de Colombia, Perú y Venezuela, los sistemas medianos definidos por más de 150 mil (que son los casos de Bolivia, Cuba, Chile y Ecuador) y los sistemas pequeños donde la matrícula es menor a 150 mil estudiantes. Es claro que en estos casos, más allá del nivel de cobertura nos estamos refiriendo indirectamente a la

población de los países.

Al conformar una clasificación según el nivel de concentración de la matrícula en unas pocas universidades, nace el concepto de macrouiversidades, no sólo como una categoría para analizar a unas pocas universidades que tienen unas características especiales que las hacen de un tamaño relativamente grande, sino que además, ellas son parte de la clasificación de los sistemas de educación superior de sus respectivos países.

Las macrouiversidades no son una realidad nueva en América Latina. Si seleccionamos las 30 macrouiversidades de la región hispanoparlante, a partir de su tamaño, al menos una por país, constatamos que la mayoría de ellas han sido creadas en el siglo XIX e inclusive aún antes, y siempre fueron macro en términos de porcentaje de cobertura.

De estas treinta macrouiversidades correspondientes a 20 países de la región, 4 han sido fundadas en el siglo XVI, 2 en el siglo XVII, 2 en el siglo XVIII, 13 en el siglo XIX y 9 en el siglo XX. Así, el 70% de esas universidades fueron creadas antes del siglo XX, tanto en la etapa colonial como en la etapa de la independencia y la conformación de los estados nacionales. Tales fechas permiten afirmar que la periodización de la formación de estas instituciones está fuertemente marcado por los procesos sociales vividos en sus respectivos países, los cuales tienen múltiples elementos comunes. Así, podemos clasificar a la fundación de las grandes universidades públicas en las siguientes etapas:

En la colonia con un fuerte peso religioso asociadas a las tareas de la dominación colonial y la formación de los representantes de los imperios coloniales. (por ejemplo Córdoba, La Habana, UNAM, Puebla, San Carlos de Guatemala, San Marcos de Lima, Santo Domingo, en general coincidiendo con centros coloniales y de fuerte presencia de acciones de evangelización).

En los años posteriores a la independencia a principios del siglo XIX en los inicios de los estados independientes. En estos casos las Universidades fueron creadas como proyectos orientados a pequeños grupos, como instrumentos de formación de las nuevas elites gobernantes. (Por ejemplo la UBA, San Andrés, Chile, Ecuador, Los Andes, Uruguay)

Hacia fines del siglo XIX en los momentos en los cuales se llevan adelante los procesos de efectiva conformación de los estados nacionales y se desarrollan fuertes procesos de modernización y de migración.

A mediados del siglo XX en el marco de procesos populistas, masificación de la matrícula y transformación de las instituciones educativas de elites a masas. En este caso se reafirmara el hecho de que la historia de las macrouniversidades es también la historia del pasaje de instituciones de elites a instituciones de masas. (Nuevo León, Guadalajara,)

16. Podemos tomar como eje de definición del concepto macrouniversidades, el tamaño relativo definido como una determinada proporción entre la Universidad y el total de la matrícula nacional. Así, seleccionando dos rangos, uno inferior de cobertura entre 20% y 50% del total de la matrícula, y otro rango superior de más del 50% de cobertura de la matrícula respecto al total nacional, tenemos como resultado que 7 universidades cubren entre el 20 y el 50 % de la matrícula de sus respectivos países, y 4 Universidades cubren más del 50% de la matrícula nacional. De estos 11 países, 6 corresponden a Centroamérica, con lo cual se pudiera afirmar que el fenómeno de las macrouniversidades puede ser considerado la especificidad dominante del sistema universitario de esa región.

Universidadcobertura sobre el total de matricula (1994)Universidad Mayor de San Andrés 26.03 % Universidad Nacional de Costa Rica 37.55 % Universidad Central de Ecuador 19.57 % Universidad Nacional de El Salvador 28.01 % Universidad de San Carlos de Guatemala 71.24 %Universidad Nacional Autónoma de Honduras 76.00 %

Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua 32.59 % Universidad de Panamá 74.05 %
Universidad Nacional de Asunción 35.72 % Universidad Autónoma de Santo Domingo
28.76 % Universidad de la República 82.87 %

17. Todas las universidades seleccionadas son universidades públicas, aún cuando los datos indican que las universidades privadas cada vez tienen niveles de matrículas crecientes que se acercan a los de las universidades públicas referidas. Esta realidad se produce más allá de la propensión estatista o liberal de las orientaciones económicas de los países. De los cuatro países con un nivel de cobertura de la Universidad Pública superior al 50%, tres son países en los cuales el peso del Estado es relativo (Panamá, Honduras y Guatemala) y el otro es un país donde el Estado es fuertemente intervencionista (Uruguay).

Características de las macrouiversidades

18. Se podría afirmar que las características centrales de las macrouiversidades durante el Siglo XX, bajo el influjo de la Reforma de Córdoba son el co-gobierno, la autonomía, los concursos de ascenso y un estatuto del docente, la gratuidad de la enseñanza, el financiamiento a partir del presupuesto público, la libertad de cátedra, la estructura por facultades, la democratización del acceso y la existencia de servicios de bienestar estudiantiles, además de su tamaño.

19. Sin embargo, más allá de la evolución propia de las Macrouiversidades, su existencia es el resultado de políticas y estrategias de los países en relación a la educación superior, fundamentalmente respecto a la cobertura, el financiamiento y el acceso. En este sentido las macrouiversidades son el resultado, no sólo de la propia evolución de la demanda de educación, sino sobretodo de los marcos legales, las políticas públicas y las modalidades de financiamiento.

20. Una de las características más importantes de las Macrouiversidades es su estructura de co-gobierno, su estructura de poder altamente politizada con muchos centros de poder

legislativos (consejos de escuela, de facultades, cátedras, departamentos, consejos universitarios, etc.) en el marco de un alto nivel de consenso y una gobernabilidad dada por una legitimación predominantemente académica. En la mayor parte de las Macro, el sistema de gobierno no está marcado predominantemente por los partidos políticos, sino que son los centros de decisión internos los que moldean los procesos comiciales. Estos en su mayor parte se han constituido en poderes legitimados a través de los diversos niveles de cogobierno. Igualmente cabe destacar, que si bien existe una enorme diversidad de estas estructuras de cogobierno, todas determinan una alta complejidad en los procesos de decisión y en la construcción de los consensos, lo cual ha generado múltiples bloqueos que dificultan su capacidad de gerenciamiento.

21. La estructura del co-gobierno, la existencia de poderes que se legitiman en lo académico, la alta dependencia del presupuesto público, los procedimientos burocráticos que le impone el propio Estado, muchas veces han contribuido a la existencia de un fuerte burocratismo universitario con sus propias especificidades. La integración entre el ámbito legislativo y el ámbito ejecutivo en muchas instituciones en las cuales un enorme conjunto de potestades descansa en el Consejo Universitario han reafirmado - en algunos casos - ese nivel de burocratismo universitario y el bajo nivel de eficacia gerencial. Antes dicha estructuras resultaban de difícil gestión, y hoy, las nuevas tecnologías permiten alcanzar niveles superiores de eficiencia gerencial, permitiendo así la existencia de unidades administrativas de mayor porte.

Las reformas de las Macrouniversidades

22. La reforma de las macrouniversidades ha empezado hace varios años en casi toda la región latinoamericana. Hoy ya nadie habla de “repúblicas universitarias” o del asambleísmo y el populismo como mecanismos de conducción universitaria. Aún no está claro cual será el panorama futuro y cuales serán las características distintivas de las Macrouniversidades en el siglo XXI, ya que el derrotero de las reformas que estas instituciones están introduciendo es altamente diferenciado. El problema del poder y la

governabilidad de las instituciones; la superación del financiamiento público; la descentralización de la gestión; la regionalización geográfica de la cobertura; el aseguramiento de la calidad; el desarrollo de modalidades no presenciales; la apertura del acceso a sectores antes marginados; la departamentalización son varias de las líneas centrales que las diversas Macrouiversidades han seleccionado como prioridades en sus procesos endógenos de reformas.

Desde afuera, como propuestas exógenas, diversas propuestas se han ido conformando, tanto desde los organismos financiadores, desde el mundo gubernamental o desde ámbitos académicos. Muchas de dichas propuestas implican fuertes cambios del modelo de las actuales Macrouiversidades Públicas:

Gratuidad Arancelamiento Estabilidad laboral Remuneraciones asociadas a la productividad Monopolio Diferenciación Institucional Público Privado Autonomía Dependencia Autonomía académica Evaluación externa Centralización de actividades Terciarización de servicios Becas Créditos educativos Autarquía nacional Integración internacional

Más allá de las especificidades de los procesos de reforma de cada Macrouiversidad, hay una profunda necesidad de un fuerte y vigoroso nivel de intercambio entre estas Universidades, para buscar en forma común dar respuesta a desafíos también comunes y para lograr visualizar el escenario de las estas Universidades en el siglo XXI. Algunas de estas preguntas comunes son ejes de una reflexión necesaria para la Red de Macrouiversidades que se espera crear:

Se puede pasar de un esquema de educación de masas a un esquema de educación universal bajo el financiamiento público exclusivo o es pertinente establecer nuevos procedimientos de generación de recursos propios.

Se puede mantener exclusivamente una educación presencial o es pertinente establecer programas de educación virtual.

Se puede seguir cubriendo todas las demandas de educación superior de las sociedades o es pertinente establecer niveles de especialización en calidad.

Que significa una integración entre las Macrouiversidades en términos académicos, en su capacidad de compra, en su capacidad de negociación internacional, en su capacidad de contribuir fuertemente a la equidad, la calidad, el acceso y la creación de tecnologías y de conocimientos por parte de nuestra región latinoamericana.

Creemos que para analizar estos desafíos es esta I Reunión de Macrouiversidades Públicas de América Latina, sobre las cuales ha descansado la educación superior en el Siglo XX y que deberá seguir descansando en el futuro.