



**From the SelectedWorks of Roberto  
Rodríguez-Gómez**

---

January 1998

# Integración regional y educación superior

Contact  
Author

Start Your Own  
SelectedWorks

Notify Me  
of New Work

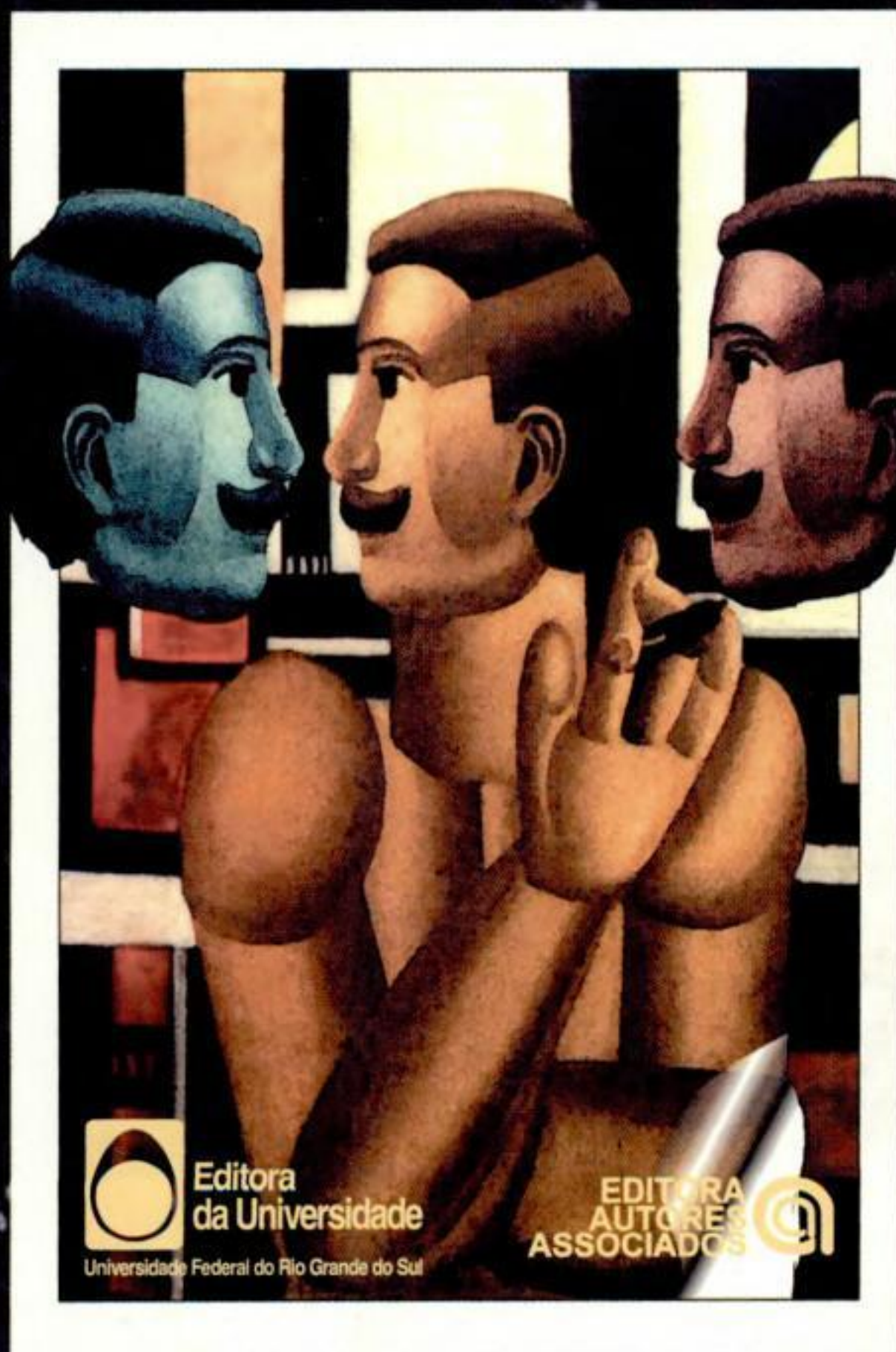
---

Available at: [http://works.bepress.com/roberto\\_rodriguez/23](http://works.bepress.com/roberto_rodriguez/23)

# MERCOSUL MERCOSUR

POLÍTICAS E AÇÕES  
UNIVERSITÁRIAS

Marília Costa Morosini (Org.)



## 2. INTEGRACIÓN REGIONAL

*ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMES<sup>1</sup>*

### 2.1. La Coyuntura Económica y Política

En los años noventa, la dinámica macroeconómica que prevalece en América Latina se caracteriza por el enfrentamiento de las secuelas de la crisis económica y social y por la búsqueda de un modelo favorable a la recuperación del crecimiento y el desarrollo. En el terreno propiamente político el escenario se define por los esfuerzos de consolidación de la alternativa democrática como forma de régimen; en este sentido la coyuntura global implica una doble transición.

En términos generales, la adopción de fórmulas económicas de corte neoliberal en respuesta a los cuadros de crisis de los años ochenta configuró en la región la estrategia de desarrollo con que se inició el decenio de los noventa. Los programas de ajuste estructural comprometidos con los principales acreedores de la banca internacional configuraron una especie de nuevo paradigma en materia de política económica. Algunas de las medidas adaptadas incluyen la privatización de los sectores productivos y de servicios en manos del Estado, la apertura hacia el mercado internacional, la refuncionalización del papel del Estado en la regulación y control de las variables económicas, la liberalización de los servicios financieros y bancarios, y la reducción relativa del renglón de gasto social gubernamental.

En el inicio de la presente década, el despliegue de las estrategias de choque impuestas por los programas de ajuste consiguió aminorar procesos tales como la hiperinflación y el estancamiento económico, así como disminuir el déficit fiscal y aún lograr una situación regional de relativa estabilización y crecimiento moderado de los indicadores macroeconómicos. Al inicio de la década, los signos de recuperación de la economía regional alentaron un mayor flujo en el renglón de inversión extranjera, no obstante esta se canalizó principalmente a los mercados accionarios, lo que ha provocado significativas oscilaciones en la tendencia de recuperación.

Si bien la política de privatización de los recursos en manos del Estado representa un eje fundamental en la estrategia de recuperación seguida, la misma se complementa con el diseño y puesta en operación de reformas monetarias y de regulación fiscal, de medidas de corte administrativo en favor de una mayor eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública, así como políticas de estímulo al ahorro interno y a la inversión nacional y extranjera en actividades productivas y de servicios.

---

1. Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México

De esta manera, la reactivación económica observada en el curso de la primera mitad de la década es atribuible, sobre todo, a la captación y recirculación de recursos vía la venta de empresas públicas, la reestructuración de las finanzas gubernamentales mediante la limitación de las inversiones sociales y productivas del Estado y el reordenamiento fiscal, la participación de inversionistas extranjeros en los mercados financieros locales, y a la contratación de deuda interna y externa.

Así el modelo de reestructuración económica adolece aún de los medios para profundizar la modernización productiva y la capacidad tecnológica autónoma que permitan una mayor competitividad económica en el entorno global, medios sin los cuales la recuperación resulta ciertamente vulnerable, sobre todo en el largo plazo, y son improbables sus efectos redistributivos en aspectos tales como el empleo, los ingresos y en suma, el bienestar social.

En los años más recientes, los gobiernos han apostado en favor de esquemas de integración regional como estrategia para su incorporación al mundo de la economía globalizada la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (EUA-México-Canadá), el establecimiento del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la reactivación de instancias como el SELA, la ALADI, el Pacto Andino, CARICOM y el Mercado Común Centroamericano representan expresiones de tal intención. No obstante los primeros avances positivos de estas iniciativas, especialmente del convenio Mercosur, aún subsisten importantes obstáculos para concretar relaciones productivas derivadas de los acuerdos; algunas de ellas son de carácter estrictamente económico -como por ejemplo los problemas de convertibilidad y divisas, los diferenciales de inflación de los países socios, la diversidad de políticas económicas con respecto a la producción y la exportación, etcétera-, otras limitaciones refieren al carácter marcadamente comercial de los convenios y a la escasa o nula participación de los grupos y sectores no empresariales, todo lo cual demerita las posibilidades de una cooperación auténtica para el desarrollo regional.

Pero, en todo caso, la firma de los convenios regionales ha abierto espacios de interacción entre los países miembros, que representa oportunidades para la operación de programas fuera de los contornos estrictamente mercantiles de los tratados, lo cual, desde luego, abre una coyuntura interesante desde el punto de vista de las posibilidades de articulación regional de diversas iniciativas de cooperación en ámbitos tales como salud, educación, ciencia, cultura, entre otros.

Por otra parte, en la esfera de lo político es claro que la crisis revirtió en contra de los regímenes autoritarios que hegemonizaron el poder en el Cono Sur en las décadas de los setenta y parte de los ochenta, de suerte que las dictaduras en Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile cedieron el paso a gobiernos electos por

sufragio. Simultáneamente en la región centroamericana se impulsó una tendencia de pacificación de los convictos nacionales, que ha culminado recientemente con la firma del convenio de paz en Guatemala.

No obstante que un rasgo común en el ámbito político regional está marcado por el declive de los regímenes autoritarios y los intentos de restauración democrática, los procesos correspondientes no tuvieron una misma causa directa, no siguieron la misma dirección y sus efectos han sido desiguales.

Pese a la especificidad de las respectivas transiciones políticas, un común denominador se encuentra en la ineficiencia que mostraron en su momento los regímenes autoritarios para articular un proyecto de desarrollo capaz de enfrentar los embates de la crisis económica regional. A pesar de haber aplicado con rigor los programas de ajuste estipulados por las agencias internacionales fueron incapaces de concretar los pactos sociales requeridos para romper el impase de la crisis. Tanto la clase empresarial como los sectores medios y populares manifestaron oposición a través de variadas formas de resistencia- pero lo decisivo en el desgaste de la capacidad de gobierno de estos regímenes fue la ausencia de espacios de negociación política para establecer compromisos activos entre las partes: un estado de anomia social e ingobernabilidad precedió a la crisis del autoritarismo.

En la reconstrucción democrática ha privilegiado la puesta en marcha de instancias y procedimientos para el restablecimiento del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos; un segundo momento se caracteriza por procesos de negociación entre las fuerzas militares, los partidos políticos y otros actores representantes de la sociedad civil, que condujeron al ejercicio electoral. Como culminación de esta transición, en el transcurso de la década de los ochenta y los primeros años noventa, se celebraron elecciones para la implantación de autoridades civiles en todos los países con la sola excepción de Cuba.

La reposición del régimen democrático ha tenido como premisa obligada la configuración de legitimidad, la cual se ha basado en el diseño de ofertas y prácticas políticas en que se ha acentuado el carácter estratégico de la recuperación económica, la satisfacción de demandas sociales postergadas, el respeto al orden legal, y la estabilización de estructuras y espacios de participación política.

No obstante en los procesos de legitimidad de las nuevas democracias, la liquidación de la denominada "deuda social" continúa siendo una asignatura pendiente fundamental para la estabilización política de los regímenes emergentes. En ello la estructuración de programas de desarrollo en áreas tales como empleo, vivienda, salud y educación representa, hoy en día, una prioridad para la gobernabilidad y la construcción de legitimidad. En este sentido, el refuerzo en la educación superior y sus proyectos así como el apoyo a las transformaciones que se requieren para modernizar las universi-

dades, forman parte no sólo de una agenda de cambios que requiere el modelo económico, sino también representan una exigencia de naturaleza política.

## 2.2. La Coyuntura Universitaria

Durante la década de los ochenta las universidades se vieron sujetas al accionar de fuerzas y demandas contrapuestas. Por una parte, la crisis económica y los modelos de ajuste afectaron con severidad las condiciones de financiamiento de los establecimientos públicos e impidieron, en términos generales, proseguir la pauta expansiva. Por otra parte, sin embargo, el proceso de restauración democrática abrió espacios para la recuperación de las universidades por las comunidades académicas, al tiempo que suscitó nuevas demandas sociales hacia las mismas. En la encrucijada de una doble transición la vida universitaria recuperó terreno, se intensifica el debate académico y se experimentaron innovaciones y cambios en la organización. A continuación se refirirán los dos aspectos más señalados en la dinámica de cambio, es decir la estabilización del ritmo de crecimiento y el proceso de diferenciación y segmentación social del sistema. Sobre esta base se presentarán algunas perspectivas de desarrollo discernibles en el momento actual.

Los años ochenta fueron para la universidad un periodo de estabilización del ritmo de crecimiento logrado en las décadas anteriores. Como ya vimos, entre 1960 y 1969, la tasa de crecimiento anual registró un valor aproximado al 10% y entre 1970 y 1979 superior al 15%. En los ochentas el ritmo de crecimiento fue alrededor de 3% anual. En una primera aproximación el dato puede interpretarse como de sostenimiento del nivel de desarrollo alcanzado en 1980, lo cual indudablemente es un dato positivo en el contexto de recesión y crisis descrito en el apartado anterior. No obstante, la cifra promedio soslaya las variaciones entre los países. A diferencia de los periodos anteriores en que la expansión fue una constante entre la diversidad de situaciones nacionales, durante los ochentas se desarrollaron procesos de fuerte expansión, de estancamiento y de reversión de la oferta educativa superior.

Entre los casos de crecimiento vigoroso de la matrícula escolar son destacables Argentina y Uruguay. El primero de estos países duplicó su matrícula antes de 1985, el segundo la triplicó. En ambos casos el crecimiento llevó a niveles de cobertura equiparables al promedio de los países desarrollados, es decir, más de 30% del grupo en la edad escolar correspondiente- otros ejemplos de crecimiento relativo real corresponden a Honduras y Barbados.

En la segunda situación, es decir, de mantenimiento de los niveles de satisfacción de la demanda a través del crecimiento moderado, se encuentran los casos de Costa Rica, Cuba, El Salvador, Chile, México, Panamá, Perú y Venezuela; en ellos la estrategia fue hacer evolucionar la oferta educativa al ritmo

del crecimiento demográfico natural del grupo de edad, es decir, entre 2.5% y 4% anual como promedio.

Entre los casos de decrecimiento de la oferta es preciso distinguir dos situaciones. Por un lado los países que aunque retrocedieron en su capacidad de cobertura conservaron las cifras absolutas de la matrícula en el mismo nivel, como Bolivia, Brasil, Guatemala, Panamá y Paraguay. Por otro, los países en que se contrajo el volumen absoluto de matrícula universitaria, como Ecuador y Nicaragua.

Esta diversidad es indicativa de la gama de estrategias con que los sistemas de enseñanza superior enfrentaron la crisis de financiamiento del periodo. Si bien el fenómeno expansión-reforma fue un riesgo generalizado de la universidad entre 1960 y 1980, y la restricción de los recursos canalizados a la enseñanza superior en los ochenta es otra constante, los patrones de desarrollo del nivel en los ochentas tendieron a la diversificación.

Uno de los cambios más importantes que se registraron en la década consistió en la diferenciación académica y la segmentación social del sistema de enseñanza superior. Dentro de ella jugó un papel decisivo el desarrollo del sector privado en la región. La tendencia discernible al respecto es doble, la enseñanza superior privada se expandió y se especializó. Con respecto a lo primero se constata que si bien el crecimiento del sector no alcanzó a trastocar la proporción regional de los segmentos educativos público y privado (a nivel regional, la proporción respectiva se mantuvo en el periodo en 80% de matriculación en las públicas y 20% en la privadas), el crecimiento en términos absolutos resultó significativo. Las instituciones privadas consideradas como unidades son por regla general de menor tamaño que las públicas, por lo que su crecimiento se derivó en la creación de un número considerable de establecimientos.

Aunque la tendencia de privatización es común en el subcontinente hubo importantes variaciones cuantitativas entre los países. En este aspecto son significativos los casos de Brasil, Colombia y República Dominicana en que la proporción de enseñanza privada supera la cuota de 50% y de Chile, El Salvador y Perú en que la proporción respectiva rebasó el 30%.

Una segunda pauta fue la especialización social o segmentación; durante el periodo se consolidaron dos sectores, el de las escuelas orientadas a la captación de la demanda que dejaba de atender la universidad pública y que, por lo común, ofrecían una formación profesionalizante, orientada a los sectores de empleo de mayor demanda inmediata pero con estándares académicos mínimos, y el de escuela de élite, directamente enfocadas a la competencia de calidad con el sector público al ofrecer un habitat social impermeable a la penetración de las clases medias, lo cual constituía un atractivo para el desarrollo de relaciones interpersonales útiles para el futuro profesional.

Otro factor que diferenció internamente al sistema universitario radica en la distribución de la matrícula por áreas de conocimiento. La universidad pública mantuvo algunas de las tendencias tradicionales en la oferta de campos profesionales, en que variaba acaso la jerarquía de las preferencias. De nueva cuenta las carreras de medicina, odontología, derecho, contaduría y algunas ingenierías concentraron la mayor parte de la demanda. Algunos otros campos comenzaron a ser atractivos, como psicología, computación, administración y comunicación. De cualquier manera, las universidades públicas continuaron como la única alternativa de formación en ciencia básica, aunque como tendencia general la matrícula tendió a disminuir en estos campos. Por su parte las instituciones privadas concentraron su oferta en las disciplinas de gestión, como administración de negocios, derecho, contaduría y en algunos campos nuevos, especialmente los relacionados con la informática y la computación.

Como resultado de los procesos referidos, al iniciarse la década de los noventa los sistemas de enseñanza superior exhibían como rasgos preponderantes la diferenciación institucional y una marcada pauta de especialización tanto funcional como social. A partir de entonces, las tendencias dominantes -estabilización del crecimiento y diferenciación institucional- se han acompañado de una serie de cambios en el plano organizacional. Por un lado, la competencia entre la diversidad de instituciones, tanto para acceder a fondos y subsidios, como para recoger a los mejores estudiantes ha comenzado a modificar la imagen de una demanda educativa como mercado cautivo, substituyéndola por la de estudiantes consumidores en condiciones de optar entre alternativas, por supuesto con la limitación de poder sufragar los gastos de la elección correspondiente. Por otro lado, la propia cultura burocrática de los actuales regímenes políticos ha acentuado la importancia de alimentar la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas. Uno y otro factores han tendido a modificar las formas tradicionales de planeación y gestión académica, modificación que refleja en el paso de fórmulas de planeación basadas en la programación, a estrategias fundadas en la evaluación de resultados y productividades.

### 2.3. La Universidad Latinoamericana ante la Globalización

En la agenda de las transformaciones que se consideran benéficas para la articulación entre los objetivos de la enseñanza superior y el desarrollo científico y tecnológico, ocupa un lugar destacado en la cooperación e integración regional universitaria. Huelga decir que los pasos que se han dado en esta dirección guardan una estrecha vinculación con las modalidades y ritmos impuestos por los nuevos esquemas de integración regional.



En el análisis de los procesos integrativos a nivel universitario es preciso distinguir, en primer lugar, entre el ámbito de la investigación y el de la enseñanza y formación de recursos humanos. En el terreno de la investigación científica, humanística y social, la cooperación internacional ha acompañado y propiciado el desarrollo histórico de estas áreas de conocimiento, por lo cual los prospectos de colaboración regional en esta materia han encontrado buena acogida y condiciones propicias. En cambio, en el ámbito de la formación de recursos humanos, en especial en lo correspondiente al reconocimiento y mutua acreditación de estudios profesionales entre países, así como en los intentos de homologación curricular, los obstáculos han sido mayores.

En segundo lugar, cabe distinguir entre procesos de integración en curso, que cuentan con una trayectoria definida y alguna experiencia, y proyectos que aún no han consolidado productos. Los casos de la Universidad de West Indies, en el Caribe de habla inglesa, o de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), ejemplifican formaciones institucionales de investigación y docencia cuyas sedes se encuentran distribuidas en una gama de países de la región. Asimismo, cabe hacer mención de organismos como el Consejo Superior de Universidades de Centro América (CSUCA) y la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), encargados de operar como instancias que propician la cooperación regional. En todos estos casos las experiencias de colaboración internacional cuentan con una amplia trayectoria de realizaciones, y su desarrollo es relativamente independiente de los actuales procesos de integración, no obstante representan un marco de acción y un referente necesario.

En lo que respecta a los procesos en curso se destacan, por su importancia, los proyectos desarrollados en el contexto del Tratado de Libre Comercio, del MERCOSUR así como las iniciativas derivadas de proyectos como UNAMAZ (Asociación de Universidades Amazónicas) o del Grupo de Universidades Montevideo. Como ya se mencionó, en estos casos los temas problemáticos son aquellos que competen a la homologación curricular, a la revalidación de estudios y a la acreditación de títulos.

#### 2.4. Consideraciones Finales. Los Temas de la Agenda

En el debate sobre las innovaciones deseables para la universidad es notable un cierto consenso en torno a los problemas fundamentales -cobertura, calidad, pertinencia y relevancia de la formación. También se advierte un nivel de coincidencia sobre la necesidad de impulsar reformas para superar la situación de crisis, y se reconoce el papel clave que asume la enseñanza superior en pro del objetivo de contar con la capacidad tecnológica

autónoma indispensable para participar competitivamente en el mercado global. Sin embargo, divergencias y desacuerdos fundamentales se localizan en el nivel correspondiente a las modalidades de reforma propuestas y en torno a las medidas que se consideran adecuadas para impulsar las transformaciones.

Así, por ejemplo, si bien existe una amplia coincidencia en el objetivo de lograr un balance adecuado entre oferta y demanda educativa, así como en formar un volumen de profesionales, técnicos y científicos, suficiente en calidad y cantidad para acometer los retos de la producción y la gestión globalizadas, el consenso es menor en torno a las medidas que sería necesario implantar en favor de estos objetivos: "¿debe continuar el crecimiento de los sistemas universitarios? "¿bajo qué modalidades de enseñanza? "¿en quién(es) recae la responsabilidad de financiar la expansión y modernización universitarias? "¿quién o quiénes definen los cambios específicos que es necesario promover? Estas, entre otras cuestiones, son cruciales en el tránsito de una agenda de intenciones y objetivos de un programa concreto de acción.

Para finalizar este artículo se presentarán algunos de los retos que, a juicio del autor, son de impostergable respuesta para acceder al siglo XXI con una universidad fortalecida y en desarrollo.

*Cobertura y calidad.* La dinámica de cambio universitario de las últimas décadas configuró en el nivel regional una diversidad de combinaciones entre cobertura social y calidad académica. Por otra parte, desde el discurso de política educativa se tendió a situar como alternativas las metas de cobertura social y calidad universitaria. Hoy resulta claro que uno y otro objetivos -mejorar los niveles de cobertura social de la enseñanza superior y mejorar la calidad de las funciones universitarias- son irrenunciables y deben buscarse en forma simultánea para consolidar un sistema de universidades que compita con los estándares que, en uno y otro aspectos, exhiben los países del mundo desarrollado y de las naciones de reciente industrialización.

*Igualdad y equidad.* El objetivo de igualdad de oportunidades se refiere a la capacidad del sistema de enseñanza superior para ofrecer oportunidades de educación superior a todas las personas que cuentan con las condiciones académicas suficientes para ello, sin menoscabo de su origen social, condición de género o edad, o cualquier otra característica social o cultural. La igualdad de oportunidades exige un balance continuo entre los volúmenes de oferta y demanda del sistema, el cual es complejo en virtud de que este balance se ve presionado por fuerzas y dinámicas que son externas a la institución universitaria: la dinámica demográfica, las políticas educativas prevalecientes en los subsistemas de educación básica y media, y por el mercado de trabajo. Pero el tema de la igualdad formal de oportunidades no agota la problemática de las relaciones entre las desigualdades sociales y la enseñanza superior; en íntima conexión se encuentra la problemática de educación socialmente equitativa, es decir el conjunto de disposiciones normativas cuyo propósito es asegurar un

mínimo de calidad entre la diversidad de establecimiento encargados de la formación universitaria. En función de este objetivo se trata de evitar que la liberalización de las posibilidades de impartir enseñanza superior (proceso que en términos generales ha compensado las dificultades de expansión universitaria) alimente las formas de segmentación social presentes en un sistema institucionalmente diferenciado.

*Diversidad institucional.* En efecto, la diversificación institucional en curso, derivada tanto de procesos de privatización del servicio educativo como de procesos de especialización funcional dentro del sistema, ha representado una válvula de escape a las restricciones financieras del subsidio de la universidad pública, y también una respuesta a la multiplicidad de demandas sociales y económicas que se depositan en la enseñanza superior, sin embargo en repetidas ocasiones se ha prohiado un segmento institucional que cumple con funciones de docencia superior en un nivel cualitativo ciertamente insatisfactorio. En este sentido se requiere instaurar o fortalecer instancias y procedimientos de acreditación que autoricen este tipo de instituciones, que evalúen periódicamente su funcionamiento y sancionen la expedición de certificados y títulos. El tema de la acreditación y de los agentes socialmente legítimos para llevarla a cabo (instancias gubernamentales, corporaciones universitarias y organismos no gubernamentales tales como los colegios profesionales y las organizaciones de exalumnos) representa un tema de discusión relevante.

*Integración.* Uno de los retos principales de los sistemas universitarios consiste en la necesidad de lograr mayores niveles de integración entre: a) el conjunto de instituciones que conforma en cada caso el sistema de enseñanza superior, esto es, integración intrasistémica; b) el sistema de enseñanza superior, el resto de la estructura educativa nacional y el aparato de investigación científica y tecnológica, es decir, integración intrasistémica; c) integración de carácter internacional a través de convenios con instituciones universitarias de otros países en el marco de acuerdos de integración regional. Tanto en el nivel microsocioal, que corresponde a las prácticas de interacción entre individuos y grupos, como en el plano macrosocioal, que involucra el conjunto de relaciones entre organizaciones, el tema de la integración es fundamental habida cuenta de los cambios en las modalidades de organización del trabajo académico, que indiscutiblemente se están orientando hacia nuevas formas comunitarias en las que la globalización del conocimiento marca una ruta que es, al mismo tiempo, inevitable y potenciadora de las capacidades actualmente existentes.

*Financiamiento.* El acceso a mejores niveles de calidad en las universidades, y la expansión de la capacidad de atención a la demanda, tienen como condición de posibilidad la ampliación de la base financiera. El tema es problemático si se considera el contexto de recesión económica por el que atraviesan los países de la región en la actualidad. No obstante, resulta indispensable idear y experimentar alternativas sobre la base de esquemas de vinculación con las empresas privadas y el sector público, de la recuperación de costos de matrícula con base en programas de becas-crédito, y la concurrencia en el mercado a tra-

vés de servicios universitarios tales como clínicas y hospitales, asesorías y consultorías, gestión informática, diseños tecnológicos, entre otros.

*Evaluación e innovación.* La evaluación de rendimientos y productividad se ha implantado en las universidades como componente esencial en el proceso de gestión académica. El ejercicio de evaluación se ha vinculado específicamente a tareas rutinarias de supervisión y control, a procedimientos de estímulo selectivo, y en algunos casos a funciones de rendición de cuentas (accountability) sobre presupuesto y gasto. Sin embargo, la evaluación cobra un nuevo sentido en el momento en que promueve y orienta las innovaciones necesarias para adelantar en los objetivos de actualización y mejoría del sistema y sus componentes. En ese sentido es preciso establecer nexos de estructura y función entre las tareas de evaluación e innovación universitaria.

*Pertinencia social.* Si bien escapa a las instituciones la posibilidad de garantizar empleo a sus egresados, toca a la formación universitaria como tal contribuir a la conformación de un mercado de trabajo profesional más flexible. Diversificar y redimensionar la oferta de capacitación profesional, mejorar la calidad y aplicabilidad de los conocimientos, auspiciar la formación permanente, diseñar alternativas para una demanda en constante crecimiento, orientar a los universitarios hacia el trabajo y la producción, en vez del empleo asalariado como opción exclusiva son, entre otras posibilidades de acción, tareas que las universidades pueden cumplir para romper el círculo vicioso.