

# Universidad e integración regional: un escenario para la Universidad Latinoamericana

A X E L D I D R I K S S O N \*

**RESUMEN:** El mundo globalizado actual, con su pensamiento tecnocrático y neoliberal, ha hecho olvidar al Estado su compromiso de política social de ser proveedor de una educación pública pertinente, a la vez que, se aleja cada vez más del concepto de mantener la primacía del conocimiento como bien público. Tan es así que se observa una dualidad contrastante: por un lado, la educación pública, marginada todavía más por la brecha digital, y, por otro, la universidad privada, que recurre a las nuevas tecnologías como símbolo de modernidad y usa bajo esta pantalla los contenidos y currícula en aras del manejo de la imagen institucionalizada. En respuesta a este impacto de la globalización, está surgiendo una lenta integración no subordinada, relacionada necesariamente con la historia de las universidades y países de Latinoamérica y el Caribe, que plantea nuevos paradigmas, retos y oportunidades para la planta docente y la comunidad estudiantil de la región.

El impacto de la globalización en la universidad pública de América Latina y el Caribe tiene rasgos específicos; ha sido incruento pero no ha sido convincente.

Si partimos de un periodo que comprende los últimos veinticinco años, muy significativo por cierto por la profundidad de los cambios que han ocurrido, la globalización ha sido profusamente incorporada en el imaginario universitario como la expresión del abandono del Estado de sus compromisos sociales y financieros referidos a la educación superior pública; por la ampliación de las brechas científico-tecnológicas; por la profundización de la segmentación social que se representa en una inmanente diversidad institucional; por la prefiguración de la institución de educación superior privada como un nuevo fenómeno de desigualdad, pero que aparece bajo el signo de ser el prototipo de una supuesta excelencia académica que responde fehacientemente al mercado y los mercados laborales; y, por la propagación de una idea de contenido tecnocrático que ha vulgarizado el uso y manejo de las nuevas tecnologías como símbolo de modernidad, cuando a menudo lo que ha ocurrido es un reforzamiento de la enseñanza tradicional y la reproducción de la obsolescencia de los contenidos

\* Director del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) Nacional Autónoma de México (UNAM). Coordinador General Regional de la Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe.

y la curricula, tan sólo con el manejo de la imagen y la mercadotecnia de instituciones que consideran que la simple extensión del cómputo y la informatización de los estudios, ya garantiza “per se” la calidad “moderna” del servicio que ofrecen.

En contraste, la universidad pública de la región se ha posicionado frente a estas tendencias, sobre todo buscando su organización en redes de cooperación horizontales, organizando plataformas de movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, propiciando proyectos de investigación conjuntos en áreas de frontera y de gran impacto en la problemática ingente de la región, aprovechando y compartiendo infraestructura y tecnologías, y prefigurando frentes comunes, bajo diferentes formas y manifestaciones, para mantener la primacía del conocimiento como bien público y a la educación como un valor social fundamental que debe garantizarse desde políticas de Estado.

Desde ambas posturas y tendencias, la globalización, como se expresa de forma dominante en otras latitudes, ha adquirido en la región su particularidad histórica bajo la forma de un proceso *dual* y complejo de *integración*; quizás emulando al que ocurre en Europa con la creación de *un espacio común de educación superior*, pero diferente al de una integración subordinada en tratados de liberalización comercial, o de otros esquemas de mercantilización, y en la búsqueda de construcción de un escenario alternativo siempre descrito como una utopía, pero que avanza desesperadamente lento.

El concepto de integración está directamente relacionado con la historia de las universidades y de los países de América Latina y el Caribe. Desde su forma más emblemática y auténtica, de mediados del siglo XIX, cuando Simón Bolívar lanza en 1822 su convocatoria de integración continental de la Gran Colombia, hasta la otra, más bien impuesta y de dominio postulada de diversas maneras por diferentes gobiernos de los Estados Unidos, que se expresa en su forma más cruda como un “destino manifiesto”.

La idea de integración, desde estos polos, se ha redefinido y manifestado de diversas maneras, para intentar una vía la de la integración latinoamericanista de raíces propias y con una expresión liberadora, u otra –la de la integración subordinada–.

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Jaime Preciado, Alberto Rocha y Elia Marum, *Dinámicas y Escenarios Estratégicos de la Integración en América Latina*, Universidad de Guadalajara. México, 2002.

<sup>2</sup> Axel Didriksson, *La Universidad del Futuro*, CESU-UNAM, México, 2000.

<sup>3</sup> “La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, en *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, PNUD, Nueva York, 2004.

Ahora la idea de integración regional aparece relacionada a la de la globalización: también y de nuevo bajo la forma de un dominio unipolar de los Estados Unidos con la sujeción a criterios neoliberales y de mercado, frente a una de carácter alternativa frente a la problemática ingente y en la búsqueda de soluciones originales y estructurales.<sup>1</sup>

En la médula de esta integración, está la posibilidad de una globalización endógena sustentada en el pleno desarrollo de una democracia ciudadana y de la redefinición del papel de las instituciones públicas y sociales de la región. Hasta ahora, está en ciernes un complejo proceso de cambio en el carácter de los Estados de América Latina y el Caribe, complejo pero también hartamente desigual, que busca sustituir a gobiernos de políticas fallidas, que no han alcanzado respuestas adecuadas a las demandas de la sociedad, y que no han podido poner en marcha cambios fundamentales para posicionar a la región en el nuevo concierto interdependiente de naciones, con bases económicas y sociales articuladas a los nuevos conocimientos. Se ha alcanzado ya la evidencia de que es posible que una sociedad se reconstruya desde el plano de un nuevo desarrollo sustentado en la ciencia y la tecnología, en nuevos conocimientos y aprendizajes sociales con perspectivas estratégicas, si se realizan cambios profundos en las instituciones sociales y en el Estado.<sup>2</sup>

Lo anterior hace que en este trabajo se ponga el acento en una idea de integración no económica, porque en ello se han encontrado más obstáculos que posibilidades (como con los tratados de libre comercio o similares), sino en una que tenga como punto de partida y eje de articulación la educación, la ciencia y la cultura, con el sustento de una democracia ciudadana,<sup>3</sup> la transformación del Estado en un gobierno de carácter social, y de instituciones, como las universidades, proponiendo convertirlas en entidades estratégicas para alcanzar un nuevo desarrollo.

Postular la integración regional desde la educación, la ciencia y la cultura debe tener como actores fundamentales a las universidades, sobre todo públicas, que son las que en América Latina y el Caribe han conquistado la legitimidad de mantener la raíz y la identidad históricas, el carácter del conocimiento como un bien público, concentrar los mejores esfuerzos en la producción y transferencia de conocimientos, y se han destacado como instituciones de raigambre social y de formación de nueva ciudadanía, con todo y sus enormes problemas y contradicciones.

### Las rupturas de la globalización

A partir de la década de los ochenta, se presentaron muy importantes modificaciones políticas, sociales y

económicas en la mayoría de los países de la región, mismas que desde ya indicaban profundas alteraciones y adecuaciones en los sistemas educativos del nivel. Esto ocurrió por efecto de políticas que buscaron emular medidas, mecanismos y ejemplos que aparecían como ejemplares en la nueva ola de globalización dominante.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en otras latitudes del mundo, en donde los modelos de educación superior se constituyeron bajo pautas de orientación hacia la diferenciación institucional, en la región las tendencias y los cambios que se resintieron, hicieron referencia a un largo periodo de *contracción*, que provocó movimientos de adecuación constantes que alteraron de manera definitiva la relación de participación y de conducción de los sectores tradicionales, que deterioraron fuertemente la capacidad de legitimidad de los órganos de poder, de sus propósitos y de sus estrategias.

Tanto los cambios de políticas de los gobiernos, como la ubicación relativa de los componentes de los sistemas de educación superior, estuvieron estrechamente relacionados con el papel asignado por el Estado a las universidades, así como por su determinación a las políticas macroeconómicas de ajuste estructural, a la apertura de las economías y a la importancia creciente del conocimiento, sobre todo técnico y administrativo.

Durante la década de los ochenta, pero sobre todo durante los noventa, la relativa estabilidad en la que los componentes universitarios y de formación de elites profesionalizantes venía operando, fue radicalmente alterada. Uno de los impactos de mayor influencia que se presentaron, fue la presencia de un conjunto de innovaciones centradas en la microelectrónica, la informática, la biotecnología, los nuevos materiales y las nuevas ciencias integradas de la sociedad y el conocimiento que prefiguraron un paradigma diferente, desde las perspectivas de las instituciones sociales (como las universidades públicas de la región), que tenían como misión la formación de recursos humanos, en su pasado inmediato, determinadas por un mercado de trabajo rígido y por una formación uni-disciplinaria cerrada.

Con la necesaria búsqueda de la reorganización de las principales empresas y sectores productivos y de servicios, en correspondencia con la nueva base tecno-económica, se presentó una fase de reorganización sustancial de las esferas socio-institucionales que segmentaron los sistemas de educación superior, propiciaron el crecimiento de la empresa privada universitaria y potenciaron las bases de un sistema de profesiones intermedias de formación estrecha.

A partir de esas fechas, se presentó un periodo de contracción económica de carácter general, conocido ampliamente como la “década perdida” de América Latina y el Caribe, que se prolongó hasta finales del siglo XX.

Para entonces el ingreso real por habitante disminuyó de manera drástica y, con ello, los recursos públicos orientados hacia las instituciones de educación superior, sobre todo hacia las Macrouiversidades Públicas.<sup>4</sup>

El pago de la deuda externa e interna se convirtió en la prioridad a partir de la cual se definió la distribución interna de los presupuestos gubernamentales, el control del déficit fiscal y la inflación.

Desde entonces, se vivió en la región una suerte de euforia globalizadoras de carácter neoliberal, que de manera diferenciada pero constante se expresó en las nuevas conformaciones de integración económica en bloques (como el Tratado de Libre Comercio o NAFTA y el MERCOSUR), en la liberalización de los mercados de mercancías y de capitales, en la privatización de las empresas públicas, y en la apertura de las economías a la inversión extranjera de todo tipo. No obstante, los logros económicos suscitados por estas políticas no incidieron de forma estructural en el mejoramiento de la calidad de vida y en el bienestar de las mayorías de la región, ni en los indicadores generales de desarrollo humano, incluyendo el de sus niveles educativos; estos siguieron siendo precarios, por decir lo menos.

El balance de estas políticas en la educación, fue señalado por la UNESCO, en un reciente informe: “...la implementación de medidas de austeridad ha comprometido el acceso, la calidad y la equidad en la educación. El promedio del tiempo pasado en el sistema escolar por las cohortes juveniles actuales de América Latina es de menos de nueve años, siendo éste apenas superior en año y medio al de veinte años antes. Este promedio encubre grandes desigualdades derivadas del nivel de ingreso de los padres y del hecho de vivir en el campo o en las ciudades, y queda muy por debajo de los doce años, que es, a juicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el mínimo de educación necesario para ganar un salario que permita al interesado, entre otros factores sociopolíticos, liberarse de la pobreza a lo largo de su vida activa. Como, a juzgar por el indicador compuesto de la pobreza humana del PNUD (Índice de la Pobreza Humana), que mide las carencias en lo concerniente a las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, la pobreza afecta a más del 5% de la población en todos los países de la región, salvo en Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay, y a

<sup>4</sup> Para el concepto de macrouiversidades públicas, ver Axel Didriksson, *Las Macrouiversidades en América Latina y el Caribe*, IESALC-UNESCO, Caracas, 2002.

más del 20% en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, resulta preocupante semejante falta de progreso en el número de años pasado en la escuela”.<sup>5</sup>

Con todo y estas condiciones, para la década de los noventa, se volvió a vivir un nuevo crecimiento de la educación superior, desde otras perspectivas y muy diferente al que ocurrió durante los cincuenta y setenta –como se sabe, el crecimiento PIB durante los noventa en la región fue apenas un poco superior respecto de los ochenta, hasta alcanzar una tasa de alrededor del 3%–.

Por ejemplo, del 1.9% de personas de entre los 20 y 24 años que estudiaban en la educación superior en la región en 1950, se brincó al 20.7% como promedio en 1994, con lo cual la región entró de lleno al modelo de masificación de este nivel educativo, con todo y sus importantes diferencias subregionales y por país.<sup>6</sup> En ese mismo año, la matrícula total de la educación superior en los 19 países de América Latina y el Caribe era de 7 millones, 405 mil 257 estudiantes, de la cual el 68.5% se localizaba en universidades de carácter público, el restante se encontraba estudiando en empresas privadas o en otro tipo de instituciones. El total de universidades de la región para entonces era de 812.<sup>7</sup>

A pesar de este crecimiento de las matrículas, de las demandas sociales y económicas en el periodo, los recursos con los que contaban las universidades no eran los adecuados ni los suficientes: “...en América Latina y el Caribe, la proporción destinada al gasto en educación superior es menor al 0.9%, a lo largo de todo el periodo considerado (de los ochenta a mediados de los noventa: nota mía, AD) con excepción de Costa Rica y Venezuela que destinan un poco más de 1%. Se observa un decrecimiento en la proporción en el transcurso de la década de los

ochenta y una recuperación a finales de la misma, la cual alcanza los valores de 1980. La variación que se presenta en los países analizados va de 0.42% a 1.4%. Como referencia es pertinente señalar que el promedio en los países de la OCDE para 1992 es de 1.2, con una variación de 0.3% al 2.2%... La inversión pública por alumno de educación superior, en dólares por año, fue de 1,469 en 1980 y de 1,325 en 1990. Cabe destacar que el promedio por alumno en los países de la OCDE (1995) es de 7,940 dólares por año, que representa casi seis veces más que en los países de América Latina”.<sup>8</sup>

Hacia fines de los noventa la tasa de escolarización en América Latina y el Caribe fluctúa alrededor del 19% del grupo de edad correspondiente, (lo cual significa a 126 millones 458 mil estudiantes matriculados) mientras que en otros países desarrollados ya alcanzaba a más del 60%. De ese total poco más del 50% ya se ubican en instituciones de carácter privado, debido a que en los últimos veinte años el ritmo de crecimiento de la educación superior pública disminuyó severamente: del 2.5% como tasa anual frente al 8% del sector privado. El gasto en educación superior se ubicaba en una media del 0.88% respecto del PIB, cuando en los países de la OCDE se ubican entre el 1.2% y el 2%.

Con datos registrados para los inicios del 2000, el Instituto Internacional para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO, reporta los siguientes indicadores sobre la inequidad en la que se desarrolla la educación superior en algunos países representativos de la región:

- Tres de cada estudiante matriculado provienen del 40% más rico (Colombia);
- Sólo el 4% de los jóvenes pobres ingresa a la educación superior frente al 50% de los ricos. El 80% del gasto público en educación superior se destina a los dos quintiles más ricos (Perú);
- Los principales beneficiarios de la educación superior gratuita son los ricos. El sistema tiene un efecto redistributivo progresivo desde los ricos y regresivo desde los pobres (Argentina);
- Los estratos I y II han incrementado sustancialmente su participación en la matrícula de las universidades públicas (Venezuela);
- El 71% de los estudiantes que asiste a la educación superior pertenece al 40% más rico, mientras que sólo el 13% proviene del 40% más pobre (Costa Rica).<sup>9</sup>

Al nivel de la cobertura de población indígena, la situación en la región es verdaderamente deplorable, siendo que estos grupos poblacionales ocupan un lugar destacado en la historia y la identidad de la misma. Datos del mismo IESALC son elocuentes, porque muestran que con 46.2 millones de habitantes indígenas que viven sobre

<sup>5</sup> UNESCO, “Estadísticas de la educación 2001”, *América Latina y el Caribe, informe regional 2002.*, UNESCO, París, p. 12.

<sup>6</sup> Carmen García Guadilla, “El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina”, *La educación superior en el siglo XXI*, en: CRESALC-UNESCO, *Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo 1, CRESALC-UNESCO, Caracas, 1997, p. 48. La autora señala allí, que: “este promedio encubre grandes diferencias regionales, encontrándose un país, Argentina, que ya ha alcanzado el modelo de acceso universal; 12 países que caen en el modelo de acceso de masas, con promedios entre 25% y 35%; y seis países que todavía están en el modelo de elite, esto es con tasas de escolarización menores al 15%”.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 49.

<sup>8</sup> Angel Díaz Barriga, *et. al.*, “Financiamiento y gestión de la educación superior en América Latina y el Caribe”, *La educación superior en el siglo XXI*, en: CRESALC-UNESCO, *Visión de América Latina y el Caribe*, Tomo 2, Caracas, 1997, p. 671-672.

<sup>9</sup> Claudio Rama, *El nuevo escenario de la educación superior en América Latina y el Caribe: una nueva reforma.*, Mim., IESALC-UNESCO, México, marzo 2004, p. 7

todo en Perú, México, Guatemala, Bolivia y Ecuador, en donde se ubica la línea de pobreza genérica, “sólo cerca del 1.5% de la cobertura de la educación superior pertenece a personas de origen indígena.”<sup>10</sup> A lo sumo puede llegar a alcanzar a no más del 3%.

Sin embargo, y aún con el incremento del número de universidades y otros agrupamientos, las Macrouiversidades fueron las instituciones que mantuvieron su nivel de tamaño (1.8 millones de estudiantes en alrededor de 28 universidades), las que reprodujeron un sitio privilegiado en el espectro de la diversificación y las que llegaron a expresarse, a veces de forma exclusiva, como las únicas instituciones complejas, sobre todo por su crecimiento en la investigación y el posgrado. Destacan en estos aspectos las Macrouiversidades de México, de Brasil y Argentina, y con desarrollos intermedios, las universidades nacionales de Colombia, Perú, Venezuela, Chile, Puerto Rico y Cuba.

Esto significó que las Macrouiversidades de América Latina y el Caribe, encontraron su propio paso en la lógica de los cambios que empezaron a ocurrir de forma acelerada a partir de la década de los ochenta, en el contexto del nuevo debate que giró alrededor de los conceptos de calidad, transparencia en el financiamiento, rendición de cuentas, flexibilidad curricular, equidad y pertinencia, uso y manejo de nuevas tecnologías de la información, telecomunicaciones y producción y transferencia de nuevos conocimientos, todo ello dentro de nuevos ordenamientos jurídicos, legislativos, políticos y organizacionales.

Por ello, hacia las universidades públicas de mayor arraigo en la región, sobre todo hacia las grandes y complejas –como el conjunto de las Macrouiversidades–, recayó el peso específico de orientar respuestas y debates sobre el desarrollo de nuevas líneas de investigación, la vinculación con el aparato productivo y de servicios, su tecnologización y, sobre todo, la formación de cierto tipo de recursos humanos relacionados con la producción de nuevos conocimientos.

Las Macrouiversidades empezaron a resentir que esto tenía que hacerse, es decir, iniciar un largo periodo de cambios de fondo en sus estructuras, en sus sistemas organizacionales y en su administración y gobierno; en circunstancias muy difíciles desde el plano político y económico, sobre todo por la contracción de los recursos públicos hacia la educación superior, y porque la demanda social no dejó de seguir creciendo.

Desde el plano más general, durante el periodo considerado, lo anterior se manifestó en el contexto de la reorientación del papel del Estado bajo la lógica de un “Estado Evaluador”, que definió su papel de intervención buscando garantizar –sin que lo hiciera para sí mismo en su totalidad– elevar sustancialmente la calidad de los

productos de investigación y de docencia; con lo cual se promovió la competitividad y las nociones de mercado entre éstas y los institutos privados. Esto mismo se hizo evidente en las perspectivas de la acción del Estado hacia el conjunto de las actividades de producción y generación de conocimientos técnicos y científicos. Como fue señalado por Dagnino y Thomas:

“La adopción del mercado como criterio básico para la definición de necesidades y prioridades generó una situación tal que el argumento de la ‘eficiencia’ de una institución o una línea de investigación no resulta ya suficiente para continuar apoyándola. Ahora es la ‘funcionalidad’ de esa actividad, definida por la colocación de su ‘output’ en el mercado, el principal criterio para determinar la justificación de la continuidad del financiamiento. Coherentemente con las determinaciones globales del modelo neoliberal del Estado –que implican la restricción del papel subsidiario del mismo a las áreas de seguridad, salud y educación– la función de promover la generación del saber científico e innovaciones tecnológicas escapa del ámbito estatal para insertarse en una problemática esfera público-privada. Más allá del deficitario ejercicio de las funciones de salud y educación, el Estado Latinoamericano alcanzó en la última década en la línea de restricción de su función de ciencia y tecnología. Tres indicadores muestran esto claramente: a) no se tendió a la creación de nuevas instituciones; b) el presupuesto de los sistemas de I+D nacionales se encuentra en estado estacionario; c) se están instrumentando políticas de desestatización de unidades de I+D”.<sup>11</sup>

Esta reorientación de las políticas estatales hacia la educación superior, la ciencia y la tecnología permeó todo el periodo de los ochenta hasta finales de los noventa, con un giro que implicaba pasar del énfasis en la atención a la demanda social, de la inversión en la expansión de las universidades y de la formación masiva de recursos humanos, a la evaluación, a la acreditación y a la justificación del destino del gasto público.

De modo paralelo, se dio relevancia a una concepción que sostenía que el objetivo de las universidades y de las instituciones de educación superior, debía favorecer los requerimientos de las empresas, por lo que se promovieron organismos de vinculación y oficinas de innovación tecnológica, incubadoras de empresas de base tecnológica y programas de transferencia de conocimientos que, buscando emular la tendencia de otros países en este sentido, apenas alcanzo un desarrollo muy pobre en la

<sup>10</sup> *Idem*, p. 11.

<sup>11</sup> Dagnino Renato y Davyt Thomas, *La evaluación de la investigación científica en América Latina*, UNICAMP, Brasil, 1996, p. 38.

región, ubicándose funcionalmente en algunas instituciones y regiones de un número pequeño de países.

Desde el plano del financiamiento del Estado, la contracción derivada de las crisis de los ochenta, impulsó políticas denominadas de “diversificación de recursos”, que caminaron paralelas a la baja de los subsidios gubernamentales, a la proliferación de los programas de estímulos sectoriales e individualizados hacia las plantas académicas, y la búsqueda de una ansiada “excelencia” que justificara la utilidad del servicio educativo y de investigación desde la perspectiva de una optimización de los gastos.

En general, el resultado del balance que puede realizarse respecto a este giro de las políticas nacionales referidas a la educación superior, la ciencia y la tecnología en América Latina y el Caribe es que, sobre la base que las empresas y las instituciones gubernamentales orientarían recursos frescos y se diversificarían las fuentes de financiamiento, se mantuvieron estancadas las inversiones hacia nuevos campos y hacia una posibilidad de nueva expansión de la demanda y la oferta; vaya, que se “dejo hacer” con políticas que se mantuvieron en una suerte de indefinición, pero con orientaciones de mercado hacia una investigación de objetivos de corto plazo y de escasa trascendencia.

Frente a ello, las comunidades científicas y académicas optaron por un patrón de sobrevivencia y sometimiento: “el autocontrol ejercido por la propia comunidad en términos de “calidad” de la producción, tiende a evidenciar un “gasto excesivo” en la base de la pirámide de la comunidad científica. La elite científica, en su intento de supervivencia, se somete a políticas de optimización del gasto”.<sup>12</sup> Esto se manifestó de forma directa y de forma predominante en las Macrouniversidades, siempre y cuando en ellas se había concentrado y se encontraba desarrollando fuertemente la producción y transferencia de nuevos conocimientos, y se había desplegado la investigación en ciencia y tecnología.

A partir de entonces, la agenda de las Macrouniversidades empezó a cambiar de forma significativa. De la insistencia en los temas de atención a la demanda social, del crecimiento, de la descentralización o de la planeación se pasó, en el lapso de dos décadas, a la insistencia en temas como la evaluación y la acreditación, al uso y manejo de la contracción financiera y los programas de recursos extraordinarios condicionados, a la competitividad, al cobro de colegiaturas y al incremento de los recursos propios, a la internacionalización y a la intervención de los organismos financieros internacionales.

Con ello, los actores tradicionales del cambio en las Macrouniversidades, (los estudiantes y los sindicatos)

pasaron a un plano menos protagónico respecto de las reformas universitarias (se concentraron en sus reivindicaciones gremiales); pero emergieron los investigadores, los funcionarios y los directivos académicos universitarios como los actores más relevantes en la definición de los cambios internos y externos de las instituciones.

También fueron modificados los esquemas tradicionales de otorgamiento de los subsidios federales y de la asignación de los recursos. Las políticas de diversificación introdujeron una mayor competitividad entre las instituciones, y surgió la idea de que las Macrouniversidades tendrían que empezar a dejar de ser las instituciones de educación superior más representativas del espectro nacional. Por ejemplo, en México, se llegó a decir que el Instituto Tecnológico de Monterrey (el ITESM), la institución de educación superior privada más grande del país, ya era más nacional que la propia UNAM.

Aún así, por ejemplo, respecto a la capacidad instalada en el pregrado y sobre todo en el posgrado, en lo referido al número de investigadores, en el número de proyectos y de productividad científica, en la capacidad cultural de sus iniciativas, claramente las Macrouniversidades se mantuvieron en el liderazgo del conjunto del sistema de educación superior, y aún en el del conjunto nacional y regional. La concentración de investigadores y programas de posgrado en las Macrouniversidades de América Latina y el Caribe rebasaba, desde entonces, con mucho, el espectro incluso regional. La capacidad instalada que se tenía en la UNAM, en la UBA, en la Universidad de Puerto Rico, en la Central de Venezuela, en las universidades centrales de Brasil, en la Universidad de la República de Uruguay, o en la Universidad de la Habana, por mencionar algunas cuantas, no tenía referente en ninguna otra institución pública o privada de la región, aún en la de sus respectivos países.

De forma paralela, a la ocurrencia de esas mutaciones en las Macrouniversidades, durante la década de los noventa, la cooperación regional en y desde la educación superior se intensificó notablemente. Con éxitos relativos y con muchos programas y proyectos en marcha, los temas de la movilidad universitaria, de las equivalencias de títulos y grados, de los programas conjuntos en diferentes ámbitos y niveles, del uso extensivo de nuevas tecnologías, de los programas de títulos compartidos, del establecimiento de redes y de programas de trabajo multilaterales, empezaron a cobrar gran actualidad y desde entonces se convirtieron en parte de la agenda prioritaria del cambio en las instituciones de educación superior a nivel regional.

En la práctica y con la excepción de las instituciones de más baja calidad y menos representativas, la gran mayoría de las Macrouniversidades, empezaron a poner

<sup>12</sup> *Idem*, P. 40.

en marcha algún tipo de relaciones “globales” a nivel bilateral, trilateral, y en algunos casos a nivel sub-regional o regional a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe.

Entre los ejemplos más representativos, lo anterior se presentó directamente con la suscripción del Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA) entre los Estados Unidos, México y Canadá, bajo la forma de nuevos requerimientos para el cambio en las instituciones universitarias, particularmente de México, como consecuencia de un proceso inédito de integración geo-económica que tuvo como eje la movilidad de los recursos humanos de alto nivel, procesos cada vez más dinámicos de producción y transferencia de conocimientos y tecnologías, y una mayor interdependencia derivada de las telecomunicaciones y la informática.

Esto obligó a las instituciones de educación superior de México, a desarrollar políticas de atención a los emigrantes estudiantes y académicos, a desarrollar programas virtuales y a distancia, a flexibilizar sus sistemas de equivalencias de créditos, títulos y grados, a diversificar sus ofertas de formación y a buscar ubicarse en sitios de posicionamiento de prestigio internacional.

A pesar de que el TLC no contempló el tema de la movilidad universitaria de forma explícita, si desató una serie de reuniones y proyectos conjuntos directamente influenciados por éste. Desde la primera reunión trilateral sobre cooperación en educación superior, celebrada en Wingspread, U.S.A., en 1992, las representaciones oficiales de los tres países (de México, de Estados Unidos y de Canadá), consideraron que la colaboración educativa trilateral podía llegar a ser muy benéfica para estos países, para alcanzar un mejor entendimiento y lograr una asociación más fuerte, lo cual permitiría fortalecer la calidad de las instituciones, de su docencia y de su investigación.

El objetivo propuesto, aunque no logrado, fue “el desarrollo de una dimensión norteamericana de educación superior”, facilitar la movilidad de estudiantes y académicos en este ámbito, usar de forma conjunta información, manejar las nuevas tecnologías de información para el mutuo reconocimiento, y poner en marcha programas de colaboración múltiples y a diferentes niveles.

Durante la segunda conferencia trilateral de instituciones de educación superior (1993), se creó una Comisión de Trabajo Trilateral, para avanzar en cinco temas de interés común: movilidad de estudiantes y académicos; establecimiento de redes de información e impacto de las nuevas tecnologías; colaboración estratégica; desarrollo del personal académico; y recursos financieros.

En esta reunión se establecieron seis iniciativas (de nuevo, aún sin lograrse):

- El establecimiento de una red norteamericana de educación a distancia e investigación.

- La formación de un mecanismo trilateral de relación educación superior-empresa.

- El establecimiento de programas que posibiliten la colaboración del personal académico y de los funcionarios entre los tres países para reunirse a explorar acciones de colaboración trilaterales.

- El establecimiento de una base de información electrónica en cada país.

- El fortalecimiento y la expansión de programas de estudios en Norteamérica.

- El establecimiento de un programa de apoyo al intercambio trilateral intensivo, a la investigación y la capacitación para estudiantes.

Para entonces, la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), de México, reportaba (en 1993) que unas 30 instituciones de educación superior mexicanas habían puesto en marcha actividades de cooperación con sus similares de Estados Unidos y de Canadá, que existían 1,368 acuerdos internacionales, de los cuales el 36.3% eran con Estados Unidos y el 5.4% con Canadá. Según este estudio, se indicaba que de forma preferente estos acuerdos tenían que ver, sobre todo, con el intercambio de profesores e investigadores, con proyectos de investigación conjuntos.<sup>13</sup>

De forma paralela y de manera especial, durante la primera mitad de la década de los noventa, se dio impulso a la intención de promover formas de evaluación y acreditación “trilaterales” para la práctica profesional. Para entonces, sin embargo, se pudo comprobar que después de varios años de intentos e intenciones, la realidad de las asimetrías y las indiferencias se impuso, bajo la forma más tradicional de una bilateralidad interinstitucional en las relaciones y no por la deseada *trilateralidad*.

Con esta realidad, durante la reunión trilateral celebrada en la ciudad de Guadalajara, México, en 1996, fueron detectados los siguientes problemas cruciales que impidieron alcanzar los objetivos propuestos:

- El ámbito de la aplicabilidad: en relación a la acreditación profesional, el sistema propuesto no ha podido ser ampliamente aplicable al conjunto de las actividades profesionales de los tres países.

- El objeto considerado: en materia de equivalencias no se ha avanzado de manera definida dado que las asimetrías se imponen para evitar el reconocimiento de los periodos de estudio, y no se ha avanzado en el principio de la confianza mutua.

<sup>13</sup> Alejandro Mungaray y Juan Manuel Ocegerra, “La educación superior en la integración de América del Norte”, en: Sylvie Didou, *et.al. Integración Económica y Política de Educación Superior*. ANUIES, México, 1998.

- La ausencia de sistemas nacionales de acreditación de calidad trilaterales.

- Las crisis económicas recurrentes en México, y los vaivenes de las crisis políticas en los Estados Unidos.

- El proteccionismo impuesto por los Estados Unidos a la transferencia de conocimientos y tecnologías con un alto valor comercial.

- La escasa colaboración y comprensión entre los sistemas de educación superior de tres países.

Mientras esto ocurría en el marco de la fallida integración en la educación superior entre México, Estados Unidos y Canadá, en donde las instituciones de educación superior protagonistas fueron las Macrouiversidades de México, en el sur del continente Latinoamericano se avanzaba en la constitución de otro bloque de países, denominado el MERCOSUR.

En este caso, sí se presentan de forma explícita acciones comunes en torno a la integración educativa y cultural entre los países miembros (Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay. Chile se incorpora en 1996, y recientemente lo ha hecho también Bolivia).

A inicio de la década de los noventa, se firmo el acuerdo “MERCOSUR Cultural y Educativo” para cooperar en las siguientes áreas:

- Capacitación de la conciencia ciudadana favorable a la integración.

- Formación para el desarrollo.

- Armonización de los sistemas educativos.

Entre sus resultados más importantes alcanzados entre 1994 y 1997, se tienen los siguientes:

- El reconocimiento de certificados, títulos y estudios.

En agosto de 1994, los ministros de los gobiernos respectivos firmaron el protocolo de integración educativo y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y nivel medio no técnico.

- Simultáneamente, Argentina reconoció como válido el título de bachiller de los primeros cuatro países integrantes del MERCOSUR.

- Para el nivel medio técnico se han puesto las bases de la integración y de un sistema de revalidación de títulos y certificados.

- En la educación superior, las tareas de cooperación se han concentrado en el nivel de postgrado, así como en un sistema de reconocimiento de títulos para la realización de estudios de ese nivel.

- Se ha conformado un sistema de información educativa que permite enlazar los sistemas de información de los cuatro países.

- Se ha avanzado en la enseñanza común de los respectivos idiomas y se han elaborado contenidos comunes de varias asignaturas del nivel elemental y medio.

Al nivel de la participación de un grupo de Macrouiversidades, quizás el avance más importante, en el contexto del MERCOSUR, fue el de la creación de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM). Se trata de una experiencia de cooperación universitaria de carácter horizontal, dentro de un esquema de crecimiento regulado por la capacidad de interacción del conjunto.

En agosto de 1991, se firma el Acta de Intención Fundacional refrendada por 8 universidades públicas (5 argentinas, 1 uruguaya, 1 paraguaya y 1 brasileña), en su gran mayoría liderada por Macrouiversidades. Desde 1992, empezaron a organizarse encuentros para avanzar en la cooperación académica en las siguientes áreas: biología molecular, farmacología de productos naturales, matemática aplicada, educación para la integración, desarrollo rural, microelectrónica y química fina. En ese mismo año se firman los Estatutos de la AUGM.

Al nivel más general, en la región de América Latina existen trabajando, también de manera muy expresiva y relevante, en la perspectiva de la movilidad universitaria y la cooperación, organismos como la Organización Universitaria Interamericana (OUI) y la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), con sede en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Durante los últimos años se han consolidado proyectos de cooperación sub-regional como el Consejo Superior de Universidades de Centroamérica, o la red de Universidades del Amazonas (UNAMAZ).<sup>14</sup>

Asimismo, tienen presencia en América Latina y el Caribe diversas agencias de cooperación europeas e internacionales, entre las que vale la pena destacar a la Asociación Internacional de Universidades y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Esta última administra actualmente recursos financieros del propio gobierno español, del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), de la UE (Unión Europea) y del SELA (Sistema Económico para América Latina) destinados a los programas macro de cooperación como INTERCAMPUS (movilidad de estudiantes y académicos), MEC-MER (cooperación científica), IBERCUE (cooperación universidad-empresa) y acciones específicas de apoyo.

La Unión Europea, por decisión adoptada el 10 de marzo de 1994, ofrece el programa ALFA para América Latina inspirado en programas de índole similar a los de Europa (como ERASMUS, TEMPUS y COMETT). El mismo tiene

<sup>14</sup> Ver para mayor información al respecto: José Silvio, “Introducción a la gestión de redes académicas en América Latina”; así como: Luis E. Aragón. “Oito Pontos Críticos sobre a formacao de redes na América Latina”, En: *Revista Interamericana de gestão y liderazgo universitario*, IGLU, No. 10, Canadá, abril, 1996.

como objetivo: “fomentar la cooperación entre redes de instituciones de enseñanza superior de América Latina y Europa”, así como promover programas de cooperación en torno a dos ejes: la gestión institucional y la formación científica y tecnológica.

Lo anterior da cuenta de que la movilidad universitaria en la región adquirió una importancia creciente en el contexto del desarrollo de las Macrouiversidades y de que se encuentra relacionada directamente a los procesos de integración y formación de bloques geo-económicos. Asimismo, revela que la cooperación académica con instituciones del extranjero, se volvió un elemento fundamental para el diseño de políticas institucionales que buscaban explícitamente la internacionalización de sus programas y alcanzar más altos niveles de valoración de sus estudios.

Sin embargo, a pesar de la tendencia, el establecimiento de relaciones de movilidad universitaria, se realiza sobre todo por la vía de convenios interinstitucionales, que llevan a cabo por la vía de las oficinas de intercambio académico, con las que cuenta la mayoría de las Macrouiversidades de todos los países de América Latina y el Caribe. En los últimos años, se ha buscado que esta movilidad se oriente por el reconocimiento de la calidad de los programas de licenciatura y de postgrado, y ello se ha establecido como fundamental para facilitar la cooperación regional.

Asimismo, si se observa el fenómeno de la movilidad universitaria en la región durante los últimos años, se podrá observar, sobre todo, las limitaciones de las agencias donantes bilaterales y multilaterales al apoyar programas de reforma estructural en la educación y a gran escala, por lo que en una gran cantidad de casos, se ha señalado, que la experiencia ha sido negativa.

Este modelo de comportamiento de la cooperación internacional hacia la educación superior, se puede sintetizar, de acuerdo con Jaques Hallak, de la siguiente manera:

- Tendencia de las agencias de cooperación a aplicar soluciones “estándar” sujetas a pautas excesivamente generales que muchas veces responden a modas.
- Tendencia a entender los temas educativos exclusivamente como un asunto “técnico”, que relega los aspectos políticos, en el mejor de los casos, como una “incómoda molestia”.
- Programas de financiamiento que normalmente no superan la corta duración, con respecto al tiempo necesario para obtener los resultados requeridos.
- Políticas de asignación de fondos que priorizan el apoyo a áreas consideradas de necesidades más imperiosas y que entrañan la suspensión del financiamiento a proyectos previos exitosos.
- Comportamiento que traduce implícitamente la idea establecida de que quien recibe la cooperación tiene el

“problema” y quien administra el programa tiene la “solución” y los recursos requeridos para aplicarla.

- Aún cuando lo que se financia sea un proyecto o una idea de quien demanda la cooperación, aquella debe ser aceptada y aprobada por quien dispone de los fondos.<sup>15</sup>

Otras deficiencias de los programas de cooperación internacional hacia la educación superior, son señaladas por otro autor (Brovetto, 1996), sobre todo cuando se lleva a cabo de forma vertical e induce a la fuga de cerebros, tanto interna como externa. Esta tiene las siguientes consecuencias:

- Desarraigo del personal académico respecto a su propia realidad y a la problemática correspondiente, que se produce cuando el investigador ha sido formado y ha radicado en instituciones académicas del mundo desarrollado. Ello se ve acrecentado dadas las deficiencias de las políticas orientadas a impulsar la labor científica y su directa vinculación con la realidad que caracteriza a nuestros países.

- Reproducción de un fenómeno dual de “emigración física”, cuando el personal calificado emigra de forma casi definitiva del país del cual obtuvo su formación fundamental, y de “emigración temática”, cuando a pesar de ocurrir un retorno geográfico al medio original se permanece dentro de la problemática científica del mundo desarrollado.<sup>16</sup>

Durante los últimos diez años, un nuevo fenómeno se ha incorporado al debate universitario latinoamericano: la creciente comercialización de los servicios educativos, bajo el amparo de los convenios suscritos por los gobiernos con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (mejor conocido como GATS por sus siglas en inglés).

El impacto de esta liberalización de los servicios educativos en la región aún está en ciernes, pero ya es notable la presencia de una importante cantidad de instituciones que se están incorporando al mercado transfronterizo de educación.

Por ejemplo, tomando el caso mexicano ya operan en el territorio las siguientes instituciones: la Open University (Reino Unido), la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España), Phoenix University (Estados Unidos), Atlantic Intercontinental University (Estados Unidos), Birchman Internacional University (Estados Unidos), Oracle University (Estados Unidos), Endicott Collage (Estados Unidos), Wetbridge University (Estados

<sup>15</sup> Jaques Hallak, *Financiar el Sector de Educación: negociar con los organismos de cooperación*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, París, 1996, p. 36.

<sup>16</sup> Jorge Brovetto, *Cooperación internacional en educación superior*, Mim., Montevideo, 1996, p. 3.

Unidos), Wethill University (Estados Unidos), y, franquicias del Pacific Western University (Estados Unidos), entre otras.

Hacia el resto de la región la penetración de nuevas instituciones via franquicias o inversiones directas, o bien bajo la forma de empresas e-learning también está creciendo, y ello se asemeja a una tendencia de crecimiento en diferentes partes del mundo, como lo señala Juan Ramón de la Fuente: “Sin duda el mercado latinoamericano de servicios educativos resulta muy atractivo y las presiones por abrirlo serán de gran importancia, a juzgar por las tendencias que se observan en otras latitudes. Las instituciones de educación superior de Australia doblaron el número de estudiantes extranjeros en sus sedes foráneas y ahora tienen el 29% de los estudiantes de otros países inscritos en ellas; dichas sedes atienden a más de la mitad de los estudiantes de Hong Kong y Singapur que asisten a instituciones australianas. Por su parte, las universidades británicas enrolaron en sus subsidiarias extranjeras a 140 mil estudiantes en 1996 en comparación con los 200 mil estudiantes que se encontraban en Inglaterra ese año”.<sup>17</sup>

Frente a estos problemas, en el debate Latinoamericano, desde la perspectiva del balance que puede realizarse de la movilidad universitaria durante la última década, han venido surgiendo nuevos componentes estratégicos y nuevas políticas y programas, experiencias y redes de cooperación, que están poniendo en marcha proyectos innovadores en esta materia.

Por ello, se ha vuelto necesario y es ahora posible poner en marcha una nueva estrategia de cooperación y movilidad universitaria de carácter horizontal, con el objetivo de posibilitar la creación y potenciación de las capacidades sociales de los países de América Latina, para producir y transferir conocimientos científico-tecnológicos propios a nivel nacional, regional e internacional. Para ello, la movilidad universitaria debe concentrarse en apoyar la realización de cambios profundos en las instituciones de educación superior, que sean apoyados por un conjunto de esfuerzos articulados de cooperación académica.

Algunos programas universitarios de movilidad universitaria en América Latina están llevando a cabo esfuerzos importantes para alcanzar el objetivo anterior. Esto ocurre con la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), con los que realiza el propio IESALC-UNESCO, y otras redes de intercambio y cooperación académica, como la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe.

Desde las perspectivas estratégicas de estas iniciativas, se concibe que el cambio estructural de la educación superior es un imperativo, y que en éste juega un papel muy relevante la puesta en marcha de iniciativas de una nueva articulación de la cooperación regional e internacional. El propósito fundamental de esta cooperación debe estar dirigida a fortalecer los componentes claves de la integración y la articulación de los sujetos, instituciones, agencias y recursos para garantizar una estructura flexible de redes y de movilidad académica que evite sustituir, alterar o dirigir la iniciativa local.

El desarrollo de una capacidad propia de producción y transferencia de conocimientos, o su potenciación local, subregional y regional, debe ser el objetivo central de las nuevas formas de cooperación. Ello significa que los actores locales son los principales responsables del diseño y formulación de las propuestas, programas y proyectos de cambio y los actores principales del proceso de transformación.

### **La integración como vía para la nueva Reforma Universitaria**

En un mundo caracterizado por su acelerado progreso tecnológico, en donde el valor de los nuevos conocimientos se ha impuesto como el principal paradigma de la reorganización laboral, con secuencias de crisis económicas y alteraciones políticas de gran alcance, las universidades de países como los de América Latina son lugares que resienten profundos impactos desde su entorno para iniciar transformaciones desde su interior.

Ubicadas como instituciones de gran trascendencia para fines de desarrollo económico, cultural y social, las expectativas que se ciernen sobre las universidades están provocando presiones sin límites, la redefinición de políticas y planes, la frecuencia de programas y alternativas en la búsqueda de nuevos modelos de organización.

Estas tendencias e impactos hacen referencia a una dialéctica de escenarios que han alterado de forma significativa lo que la idea de universidad era hasta hace unas cuantas décadas, en relación a sus funciones, a sus sectores, a su gobernabilidad, a su calidad y a su lugar mismo en la sociedad.

Habrà que destacar, no obstante, que el impacto del nuevo patrón social, tecnológico y productivo global ha propiciado, la emergencia de redes, estructuras de cooperación y nuevos marcos de integración a nivel regional e interinstitucional que presentan, en tendencia, la posibilidad de construir un escenario alternativo o paralelo al de la competitividad institucionalizada y a la lógica del modelo (dominante) de mercado.

<sup>17</sup> Juan Ramón de la Fuente, *Internalization at Home: Bringing the World to the Campus and Classroom*, Mim, México, 2004, p. 6.

Lo anterior hace referencia a la posibilidad de constituir un escenario de nueva reforma universitaria que apunta a una mayor cooperación horizontal entre instituciones y sectores, que se estructura en redes y en espacios comunitarios y trabaja en colaboración, sin perder su identidad institucional.

Este escenario de nueva reforma universitaria, que buscaría impulsar un modelo alternativo de universidad, caracterizado como de producción y transferencia del valor social de los conocimientos y de pertinencia de las tareas académicas de la universidad, se sostiene en la transformación de las estructuras en redes y en la cooperación horizontal que da prioridad a los proyectos conjuntos (o interinstitucionales), a la más amplia movilidad ocupacional del personal académico y de los estudiantes, a la homologación de cursos y títulos, a la coparticipación de recursos y a una orientación educativa social solidaria. Los valores educativos se comparten y se concentran más en el cambio de contenidos del conocimiento y las disciplinas, en la creación de nuevas habilidades y capacidades sociales, que buscan relacionar prioridades nacionales o regionales con el trabajo en nuevas áreas del conocimiento y en la innovación que busca diversificar el riesgo. Este escenario se sostiene en la intensificación de la participación de las comunidades y en el incremento diversificado en la obtención de recursos.

Por ello, el escenario de cambio de cooperación e integración, desde la educación superior, la ciencia y la cultura, para alcanzar un nuevo estado de valorización social de los conocimientos, se presenta como uno de carácter alternativo, porque pone el acento en la atención a las nuevas demandas y requerimientos de las instituciones de educación superior, que deben empezar desde ahora a planear las nuevas estructuras organizativas que favorezcan el acceso a un conocimiento de valor social, y sus procesos formativos en la creación de la nueva fuerza de trabajo regional y global.

Este escenario de integración universitaria, posibilita el trabajo en diferentes redes, la participación de las comunidades en la democratización interna y de la vida pública, así como la generalización de medios ambientes para un aprendizaje permanente. Se trata de un cambio de modelo pedagógico y organizacional que comprende que la acción educativa se sostiene en la unidad de lo diferente, en la construcción de nuevos objetos de conocimiento, en la reflexión sobre el otro y la totalidad, en el impulso a esquemas de autoaprendizaje y en el reconocimiento de la diversidad.

Esta concepción de reforma universitaria se sostiene en la identificación de las fortalezas institucionales y regionales, en la comprensión de los desarrollos originales, en la búsqueda de la reconstitución de las

propias capacidades de los individuos y de los sectores, y no en su diferenciación o en la reproducción de sus inequidades. En términos de políticas en la educación superior, significa un modelo de cambio que favorece el intercambio de experiencias, la articulación de sus funciones, las interrelaciones y no la competitividad.

Sobre todo esta concepción alternativa supone pensar la calidad educativa no desde los productos y los fines, sino desde las condiciones reales del desarrollo general común, y desde el valor social de los conocimientos que se producen y distribuyen, y que se vinculan con las prioridades nacionales.

En la experiencia que se tiene del desarrollo de este escenario, se muestra que el cambio se asume desde los cuerpos de staff y del primer nivel de la administración y se pone en marcha bajo formas de “auto-regulación” y consensuamiento, que su proyecto es de largo plazo y que se han preparado previamente las condiciones para que se alcancen niveles óptimos de participación entre las comunidades involucradas. Estos se especifican, si se hace posible realizar cambio a nivel del plano organizativo que pueda empezar a articular el trabajo de escuelas, facultades, centros e institutos que se mantienen concentrados en la reproducción de su quehacer fundamental, avanzando, por así decirlo, verticalmente, para después plantearse esquemas de interrelacionamiento entre sí o con otros del exterior y conformar con ello esquemas de cooperación con otras instituciones o centros de estudio o de investigación. El cambio que se postula debe partir, entonces, de la adopción de estructuras más flexibles y dinámicas.

Lo que implica esto es un cambio de paradigma de lo que es la reforma universitaria en la época contemporánea, hacia la concepción de una organización abierta, de diferente nivel de participación de sus múltiples actores; flexible, auto-regulada y con una fuerte orientación social y regional. La producción de conocimientos implica que el conocimiento que se produce en la investigación, pero también en los nuevos sistemas de aprendizaje, se define por el contexto de su aplicación y su utilidad pública.

Por ello, la producción y transferencia de conocimientos hace referencia a un proceso articulado, desde el conocimiento existente hacia el que se produce y recrea. Esto incluye, por tanto, un conjunto de elementos y componentes del saber hacer y saber cómo, experticia, técnicas y capacidades muy variadas, mecanismos, programas, instituciones, agencias y actores del proceso. Una institución que se organiza para producir y transferir conocimientos a la sociedad debe ser, por tanto, compleja, dinámica y diferenciada.

La organización de la innovación requiere de una incrementada eficacia en la toma de decisiones, en su descentralización, en su mayor participación horizontal,

con mayor delegación de responsabilidades y autoridades, y de una amplia integración de unidades autónomas. Se trata, por ello, de una organización cooperativa y de redes, en la perspectiva siguiente: “Las organizaciones en red difieren en arquitectura de las estructuras diseñadas jerárquicamente, los recursos no son concentrados en el centro ni distribuidos hacia las unidades básicas, el conocimiento y las competencias se distribuyen por toda la institución y residen en múltiples lugares. No todas las unidades operativas interactúan en un medio ambiente comparable, ni poseen los mismos recursos; ellas pueden jugar diferentes papeles dentro de la organización. En el desarrollo de nuevos servicios o estrategias algunas unidades juegan un papel de liderazgo, mientras otras juegan al apoyo. La integración se facilita a través de los valores compartidos, los estándares comunes, la comunicación horizontal extensa y la socialización. Algunas estructuras, tales como los proyectos grupales y los equipos de trabajo son únicamente temporales. La organización en red depende de una planeación y un sistema de presupuestación fuerte pero flexible, así como de incentivos comunes”.<sup>18</sup>

Como también lo describe Carlota Pérez: “Este sistema es mucho más como un sistema ecológico donde lo importante son las interrelaciones en un conjunto armónico de múltiples participantes. Entendido de esta manera, puede decirse que todo país tiene un sistema nacional de innovación, lo que podríamos llamar un ambiente territorial para la innovación, sólo que unos son pésimos y otros excelentes; en unos se da fácilmente la cooperación, en otros hay grandes resistencias; en unos hay canales de comunicación entre los diversos actores, en otros la práctica común son los compartimientos estancos; en unos el mundo educativo se comunica con el mundo de la producción para conocer sus necesidades y actualizarse constantemente, en otros los dos mundos se observan de lejos; en unos el sistema financiero se involucra en los proyectos concretos, los aspectos técnicos del mercado y las estrategias de largo plazo de sus clientes, en otros sólo se ocupa de mirar estados financieros y estimar tasas de retorno en el corto plazo; en unos los ingenieros o gerentes de la industria dan clases en la universidad y los profesores investigan en los laboratorios de las plantas industriales, en otros las puertas están cerradas en ambos lados para este tipo de colaboración cotidiana”.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> David Dill and Sporn Barbara, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon, Great Britain, 1995, p. 218-219.

<sup>19</sup> Carlota Pérez, “Nueva concepción de la tecnología y sistema nacional de innovación”, *Cuadernos del CENDES*, año 13, Segunda época, enero-abril, Caracas, 1996. p. 27.

Esto supone que, para iniciar una reforma hacia una integración regional sustentada en la innovación, desde las estructuras actuales segmentadas y lineales de las actuales universidades, poco articuladas a las demandas de la sociedad y escasamente congruentes con los requerimientos de una economía que se transforma, se requiere poner en marcha estructuras de organización horizontal en redes, que puedan convertirse en la punta de la transformación general dentro de una trayectoria prospectiva de mediano plazo.

Este punto de arranque no podrá ocurrir si no se garantizan mecanismos de plena participación de las comunidades académicas y la modernización de las relaciones laborales, para garantizar la calidad de los procesos académicos, y si no se asumen reformas sustanciales en la legislación y las formas de gobierno para establecer canales de comunicación e información permanentes para regular el ejercicio del gasto, potenciar y desarrollar la infraestructura y sostener una adecuada transferencia de conocimientos respecto a los requerimientos de la sociedad.

En los últimos años, la administración académica e institucional ha sido tema de un muy importante debate, que ha superado el tradicional tratamiento intuitivo basado en su evaluación conforme a la experiencia y los resultados cuantificables, hacia desarrollos que permiten valorar el desempeño cualitativo dentro de modelos de racionalización y uso óptimo de recursos.

Los nuevos paradigmas de organización académica surgen con la creación y desempeño de unidades académicas complejas que relacionan individuos, equipos de trabajo en redes de diferente nivel y perspectivas, con la puesta en marcha de estructuras interdisciplinarias y con la autonomía relativa de sus instancias orgánicas.

Se trata de un paradigma que se lleva a cabo para mantener y desarrollar una capacidad anticipatoria, con el fin de permitir la flexibilidad necesaria para prever problemas y plantear soluciones a los desafíos que se presentan con los impactos y fronteras de la ciencia, la tecnología y la producción y transferencia de conocimientos.

Lo que se pretende es generar con ello, ambientes institucionales propicios para posibilitar una frecuente y audaz interrelación entre las instancias y los procesos académicos, y el surgimiento y proliferación de cuerpos académicos híbridos. Esto supone avanzar contra la inercia que se impone de relaciones rígidas de jerarquía y subordinación, la existencia de una autoridad formal y una normatividad excesivamente detallada que entra, frecuentemente, en contradicción con el carácter esencialmente creativo de la actividad académica. Esto permitiría que la organización de las diversas instancias académicas se manifieste como una red de relaciones horizontales, que asegure la integridad y el funcionamiento

eficaz de un sistema de articulación e integración de los conocimientos.

El salto organizativo central, sin embargo, puede ocurrir si se da inicio a la discusión y a la propulsión de instancias de transferencia de conocimientos. Hasta ahora, las funciones de producción y transmisión de conocimientos habían sido los ejes estructurales del desarrollo de las instituciones de educación superior. Ahora hay que pensar en desplegar una nueva función sustantiva más, la de transferencia de conocimientos hacia la sociedad, en particular hacia los actores sociales y económicos reales cuyo papel se relaciona directamente con el uso y la explotación del conocimiento.

Una efectiva transferencia de conocimientos depende de la formación y desarrollo de habilidades y aprendizajes específicos, para adaptar el conocimiento producido y transmitido para su uso social y económico. Esto tiene que ver con las perspectivas de la responsabilidad social que tienen las instituciones de educación superior, y con las normas y procedimientos para la realización de patentes y la propiedad intelectual, las relaciones de estas instituciones con las empresas privadas y sociales, con el Estado, con otras instituciones y con el espectro más amplio de la cooperación internacional y la participación con las redes internacionales del conocimiento.

En una economía nacional dinámica, la relación entre conocimiento académico e innovación en la producción económica resulta estratégica para fines de nuevo desarrollo relacionado con el bienestar. Es esto lo que ahora aparece en el componente productivo con el más alto valor agregado, y que se expresa en la transferencia de una capacidad proveniente del conocimiento.

Para que ocurra la realización de este tipo de conocimiento, se requiere contar con una base institucional y con un sistema nacional de aprendizajes y de innovación, mismo que no tiene un comportamiento lineal, como si ocurriera una secuencia de operaciones que van de la investigación básica a la aplicada, del proceso de innovación, al producto y hacia el mercado, conformando con ello nuevos nichos de innovación tecnológica.

En la nueva realidad, estas funciones antes formalizadas, han sido reemplazadas por correlaciones complejas y multivariadas que se alteran entre sí en el tiempo y en el espacio, alrededor de las nuevas habilidades y capacidades de los trabajadores del conocimiento.

Se ha podido comprobar que, cuando las universidades han dinamizado sus estructuras y realizado cambios institucionales pertinentes, alcanzan mucha más flexibilidad para conducir los nuevos modos de innovación en los que se da el conocimiento.

Esto hace que el problema ya no sea tanto la escasez de un nuevo conocimiento, sino la falta de comprensión de lo

que se puede hacer con él, cómo realizarlo de la manera más productiva y cómo llevar a cabo una previsión de sus desarrollos a mediano y largo plazos. Lo que la experiencia indica, es que una nueva estructura académica y organizativa en las universidades se concentra tanto en los productos que pueda innovar o generar, pero también en la articulación que pueda propiciar entre sus procesos y resultados académicos y educativos con la producción económica y social, construida bajo la forma de complejos académico-industriales, o de redes profesionales académico-productivas-culturales, no necesariamente estables, sino a menudo transitorias, puntuales y convergentes, de acuerdo a niveles de correspondencia de flujos y relación orgánica de sus sistemas de comunicación.

La nueva política universitaria, así, debe relacionarse imbricadamente con la científico-tecnológica y operar en correspondencia a estructuras mucho más horizontales desde el plano de sus particulares dinámicas, con agendas basadas en la concepción de “desarrollo de prioridades estratégicas”, en una división del trabajo basada en la producción y transferencia de conocimientos.

A diferencia de otros países desarrollados, en América Latina, las universidades deben ser concebidas como entidades claves y componentes esenciales para el desarrollo de ésta nueva estrategia de integración.

En ellas, se puede ahora constatar que la producción del conocimiento científico y tecnológico, ha cambiado en los últimos veinte años de forma significativa. El cambio más importante es que, frente a una industria dependiente y consumidora de ciencia y tecnología de importación, algunas universidades en lo individual han probado ser capaces de flexibilizar sus estructuras para innovar en los derroteros de la producción de nuevos conocimientos, y esto las ha convertido en puntas y nichos dinámicos hacia el futuro.

En la medida que la ciencia y la tecnología han alcanzado este nivel básico, los académicos universitarios –parte fundamental del sector de trabajadores del conocimiento– se han visto compelidos a llevar a cabo trabajos y proyectos que mantienen un alto nivel, empujando con ello cambios, si se quiere a menudo invisibles y cotidianos, en las universidades, pero sobre todo en el nivel de interrelación de diferentes disciplinas y de colaboración con sectores de la sociedad y la economía. El papel que juega, o debe jugar, la universidad es otro.

Este se concentra en la definición de prioridades en la producción y transferencia del conocimiento como bien público, como un bien social desde un compromiso no privado al respecto de la investigación y la docencia que realiza. Es decir, que sus productos, procesos e instancias de gestión para su desarrollo no pueden ser capturados para la obtención de un bien privado, o para su apropiación privada.

Esto es lo que tiene que ver con una nueva categoría de investigación que debe establecerse: la investigación estratégica. La investigación de carácter estratégico difiere de la investigación “orientada por la curiosidad”, así como la de “utilidad económica”, porque no se remite a una sola disciplina, ni responde a intereses individuales de los investigadores, ni a los intereses económicos de alguna empresa privada.

La investigación estratégica responde a intereses de corto, mediano y largo plazos, es básica, aplicada o experimental, pero depende del establecimiento de prioridades nacionales, sociales o específicas que contemplen una solución relacionada a un contexto, a problemas y es inter y transdisciplinaria.

La investigación estratégica presupone, por lo tanto, la definición explícita de problemas a atender, de solución fundamental para el desarrollo del país o la región, y el bienestar de las mayorías de la población, sobre todo de las más pobres.

Esto significa que la universidad innovadora, debe pasar a comprometerse a resolver problemas concretos, a desarrollar tecnologías fundamentales y promover la generación y transferencia de nuevos conocimientos y soluciones tecnológicas, desde las anteriores perspectivas. No se trata, con ello, de que las universidades pasen a ser parte de los indicadores de productividad nacionales o de los componentes del Producto Nacional Bruto. Se trata más bien, de un paso previo, de la producción del conocimiento y su difusión dentro de la sociedad y la economía, de ser parte de un producto de innovación antes de que el conocimiento científico y tecnológico sea comercializable.

Esta condición central para la articulación de la universidad a las nuevas políticas de desarrollo del escenario de innovación que se propone, pasan por el establecimiento de cambios importantes en las estructuras básicas de las instituciones. Esto es así, porque las universidades sufren de una creciente brecha entre las cantidades y las calidades de sus procesos educativos y de sus componentes esenciales.

Desde un enfoque prospectivo, el objetivo de superación de estas magras condiciones es posibilitar la puesta en marcha de una trayectoria de transformación radical. Esta trayectoria tiene como imagen-objetivo el establecimiento de un revolucionamiento en los aspectos sustantivos del quehacer académico y en la organización socio-institucional de la universidad. Una revolución académica en las universidades, debe estar centrada en el mejoramiento de los aspectos de la calidad del proceso educativo, y en el establecimiento de un nuevo paradigma de producción y transferencia de conocimientos.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede decir que la educación universitaria es, esencialmente, un proceso cualitativo. Pero si estamos seriamente interesados en evaluar su calidad tenemos que poner en el centro el carácter, el contenido y la orientación de esta educación, comprendida como un proceso de transformación de los individuos y de la sociedad, relacionando los cuatro últimos enfoques mencionados. Ubicar tan solo los récords de los productos de investigación, o las tasas de empleo de los egresados no representa el problema principal a ser abordado, desde esta perspectiva.

Las posibilidades de aportar en lo fundamental, se concentran en el estudio y las alternativas respecto al **carácter de las actividades educativas**. Si evaluamos la institución como un todo, se debe encontrar el camino para evaluar la significancia del esfuerzo de docencia e investigación, desde el plano de los cambios que estas promueven, y no solo de lo que se produce por su intermedio.

Los métodos para ello deben ser apropiados. Estos no pueden descansar en la aplicación de indicadores de ejecución, sino en aquellos que penetren en el carácter de la experiencia del estudiante y de los académicos y generen evidencias que den bases para realizar juicios concretos acerca del trayecto de la institución, su curso y su devenir.

El eje de la calidad del proceso educativo, entonces, se ubica en la utilidad social de los conocimientos producidos y distribuidos por la institución universitaria. Este concepto de calidad, se relaciona directamente con la valorización actual del conocimientos. Este es el nuevo objetivo del trabajo y la riqueza y es el eje de los nuevos medios de producción. El trabajador del conocimiento se ha convertido en el actor y el sujeto más importante de la sociedad y de la producción, el indicador más relevante del desarrollo económico. Generar, formar y desarrollar estos trabajadores del conocimiento, desde el plano de la calidad social de los aprendizajes que obtiene, de sus capacidades y habilidades, constituye el objetivo específico de un cambio de fondo en la universidad.

Esto supone la idea de **una universidad de innovación con pertinencia social**. Esta es una institución social activa y dinámica, sustentada en la formación de trabajadores del conocimiento, con un alto nivel, compromiso y responsabilidad con el cambio social, la democracia, la paz y el desarrollo sustentable. Es una universidad en donde la calidad social del valor de los conocimientos que produce y transfiere se presenta como un principio organizativo, el eje de sus cambios se ubica en el carácter de sus procesos educativos, y el perfil de la institución responde tanto a los retos que plantean la transición democrática y el desarrollo para el bienestar.