

Cooperación intrarregional e integración. Análisis de una muestra de universidades localizadas en el área trópico de capricornio*

Jaime Contreras Pérez ⁱ
Angel Henriquez Aguilera ⁱⁱ
Pablo Jiménez Quiñones ⁱⁱⁱ
Waldo Ríos Bordones ^{iv}

Resumen

Los sistemas sociales, en particular las Instituciones de Gobierno, las Empresas y las Universidades, frente a los nuevos desafíos y problemáticas que presenta la sociedad, se ven enfrentados a cambios estructurales que los están obligando a una readaptación profunda de sus estructuras y estrategias. En este contexto, las relaciones de cooperación que se den, tanto al interior de cada sistema como entre éstos serán esenciales para el cumplimiento de su misión.

Es así como, tras la búsqueda de nuevas formas de cooperación horizontal a nivel de la educación superior, se ha estudiado una muestra de universidades localizadas en un área, denominada área del trópico de Capricornio, cuyos resultados preliminares se presentan en esta ponencia.

* En relación al Proyecto Fondecyt N°1940931 del año 1994.
ii. Ingeniero Comercial, Vicerrector de Administración y Finanzas de la Universidad de Tarapacá.
iii. Ingeniero Comercial, Profesor Asociado de la Universidad de Tarapacá.
iv. Profesor de Estado de Historia y Geografía. Profesor Asociado de la Universidad de Tarapacá.

1. Introducción

En los últimos años, frente a los efectos de la prolongada crisis de los años ochenta, como asimismo de las transformaciones en el panorama internacional, el continente latinoamericano ha demostrado creciente capacidad de respuesta.

Gobiernos y sociedades civiles han buscado nuevas formas de adaptarse a las cambiantes circunstancias y de enfrentar los múltiples desafíos que se les plantean. Una de las muchas expresiones de dicho proceso de adaptación es el renovado interés en las potencialidades de la cooperación intrarregional y, en especial, en los acuerdos formales de integración económica, tanto multilaterales como - sobre todo - bilaterales.

La gradual convergencia de las doctrinas económicas aplicadas en el continente latinoamericano y la creciente afinidad política entre gobiernos civiles y democráticamente electos, son dos de los varios factores a los que es atribuible dicho fenómeno.

Una de las capacidades importantes de la integración se encuentra en el ámbito de la incorporación del progreso técnico y la articulación productiva. Ello incluye el aumento del rendimiento de las actividades de innovación, al reducir las barreras comerciales, favorecer la estandarización de normas y regulaciones, fomentar la creación de centros de excelencia y reducir los costos de la investigación pura y aplicada. El incremento del flujo de información tecnológica entre países surge, asimismo, como una manera de evitar - o al menos reducir - las probabilidades de que la integración se quede en un nivel meramente reforzativo de patrones de especialización en áreas de lento progreso técnico.

Éste es, sin duda, un esfuerzo que se suma a otras acciones dirigidas a reforzar la capacidad nacional y regional de desarrollo tecnológico.

Para impulsar la transformación productiva, también se debe promover la liberalización comercial intrarregional, con el propósito de favorecer el proceso de especialización intraindustrial en curso. Lo anterior, considerando que los bienes industriales intercambiados dentro de la región tienden a ser más intensivos en tecnología que los exportados al resto del mundo. Asimismo, el proceso de especialización puede inducir a una mayor eficiencia y generar externalidades como resultado del empleo de fuerza de trabajo calificado, impulsar el fortalecimiento empresarial, basado en diversas formas de vinculación con la inversión extranjera y el contacto más estrecho entre proveedores y usuarios. Este proceso de especialización adquiere mayor importancia actualmente, debido al conjunto de prácticas empresariales asociadas a la apertura y a la desreglamentación en un contexto globalizado, que incluye la desverticalización de empresas y el consecuente incremento de relaciones entre empresas y proveedores independientes de distintos tamaños.

Desarrollar estas relaciones, asociadas a una integración espontánea o "de hecho", conlleva a la adquisición y difusión de información, capacitación y servicios financieros, y supone la constitución de redes con un potencial de especialización e innovación que puede constituirse en motor de la integración.

A su vez, implica un creciente flujo recíproco de personas, capital, información y tecnología entre empresas y países, además de la integración puramente comercial, basada en el intercambio de bienes, que tendía a predominar en el pasado.

Los efectos beneficiosos de la integración no se limitan a las empresas, sino que también se extienden al sistema económico e institucional en que éstas se insertan. Por ejemplo, al emprender en forma conjunta proyectos de infraestructura física y energética, los países también logran economías de escala y una mayor productividad de su inversión. En el mismo orden de ideas, es igualmente posible obtener ventajas de la cooperación en campos tan diversos como la educación y el desarrollo de mercados de capitales.

2. Elementos generadores de cambio

En el contexto anterior y en el que ellos se desarrollan y actúan, (micro, macro región), el Gobierno, la sociedad civil y la Universidad... se ven enfrentados - cada vez con mayor frecuencia - con elementos generadores de cambio (valores básicos que influyen en el comportamiento de los individuos y, por ende, de las organizaciones), en cada uno de los cuales yacen tanto las amenazas como las oportunidades a que se ven enfrentadas.

No prever, comprender en profundidad ni responder de una manera creativa a algún cambio, ha llevado generalmente a que sean cada vez más las organizaciones "fracasadas". Una situación preocupante, considerando que el ritmo de cambio en estos últimos tiempos ha crecido excesivamente, es que si no se "sintoniza" con un cambio, si no se adapta y se responde a él oportuna y adecuadamente, las posibilidades de sobrevivencia serán mínimas o - simplemente - no existen.

A modo de ejemplo, he aquí algunos de los elementos generadores de cambio que, entre otros, deberían ser considerados en la actualidad por las organizaciones de Gobierno, sociedad civil y Universidad para sobrevivir y prosperar en su medio, con sus clientes:

- a) **La rapidez**, cuya esencia estaría expresada en la creciente disposición que tiene la gente para no perder el tiempo. Trae consigo una demanda de mayor eficiencia.
- b) **La comodidad**, entendida como la resultante de la división entre el deseo de quedar satisfecho por la molestia que se tendrá que soportar para ello.

- c) **Los cambios generacionales**, (producto de un cambio demográfico), cuya esencia se puede encontrar en los grupos generacionales clave en estos años: personas de edad madura -tercera edad-, personas de mediana edad, y los jóvenes.
- d) **La posibilidad de elección**, como una consecuencia de la explotación de la variedad para los consumidores, personas naturales y/o personas jurídicas, que representan una serie de nuevos retos para las organizaciones. Hoy observamos cómo la sociedad ya no ofrece un flujo regular y restringido de productos como antes, sino más bien una gran variedad de productos y servicios no habituales, que jamás se había conocido y hasta hace muy poco, ni siquiera era imaginable. El imperativo de la variedad domina todas las organizaciones, pues este factor se ha convertido para muchas de ellas en la fuente clave de ventajas para competir.
- e) **El estilo de vida**, y más específicamente los cambios en los estilos de vida de los clientes, que pueden darse en cualquier terreno, ya sea en el trabajo, en el ocio, en la seguridad, en el medio ambiente, etc., y que plantean la cuestión de fondo de comprender cómo, dónde y por qué la clientela gasta su dinero.
- f) **Aumentar la calidad de sus prestaciones**, cuya esencia se encuentra en potenciar el valor de lo que ofrece.
- g) **El servicio personalizado**, que permite, por ejemplo: superar a un competidor que lleve ventaja en cuanto a precios, que una organización pequeña ataque a una grande y triunfe sobre ella, obtener una lealtad por parte de la clientela que durará años.
- h) **Utilización de la tecnología más moderna**, cuya esencia se encuentra en el aumento de las expectativas que surgieron en la gente, producto de la explosión de la innovación tecnológica...etc.

Planteamos, por tanto, que debiera existir una adecuada relación de acciones, de propósitos, de compromisos y de cooperación al interior de las Universidades, de las sociedades civiles y del Gobierno y entre ellos, primeramente a nivel de cada país y luego, a nivel de países del continente latinoamericano en nuestro caso, a nivel de la subregión Área Trópico de Capricornio, conformada por: Argentina (Norte), Bolivia, Brasil (Centro-Oeste), Chile (Norte: I y II Regiones), Paraguay y Perú (Sur).

3. Perspectivas de cooperación y complementación en el sector educación en el área del trópico de capricornio

La Universidad, considerada como la cúspide de la pirámide educativa, tiene una responsabilidad que compartir en la orientación de todo el sistema educativo de un país.

Tanto en cuanto a formadora de los cuadros profesionales y técnicos que asumirán las posiciones de mayor responsabilidad en el gobierno, en el sistema productivo y en la propia Universidad, como un rol protagónico en la innovación científica y tecnológica, como asimismo, por su papel de liderazgo y reflexión en lo cultural.

En este contexto -y con el propósito de perfeccionar las relaciones de cooperación a nivel de y entre el Gobierno, sector productivo y universidad, de requerimientos, necesidades, deseos (de recursos humanos calificados, capacitación, estudios, asesorías, consultorías, marco jurídico adecuado, financiamiento, etc.) y satisfacciones, el cumplimiento por parte de las Universidades de sus funciones tradicionales, trasciende lo propiamente educativo y las transforma "en organizaciones de cooperación multifacéticas y complejas, generadoras de ciencia, importantes en la vida cultural de los países y con responsabilidad, por la vía de la investigación en las transformaciones del sistema productivo".⁽¹⁾

En el sentido de este último alcance, hemos hecho nuestra la definición que sobre el mecanismo de la cooperación horizontal ha dado Sergio Montenegro⁽²⁾ la cual dice que "es la creación de vínculos de cooperación mutua que necesita instituciones, recursos y *hábitos de cooperación que eliminen las barreras de actitud*". Dentro de este contexto de búsqueda de nuevas formas de cooperación horizontal, especialmente a nivel de la Educación Superior, los autores vienen desarrollando el proyecto "*Perspectivas de Cooperación y Complementación en el Sector Educación en el Área del Trópico de Capricornio*".

La hipótesis central de este proyecto plantea la existencia de innumerables oportunidades de cooperación horizontal entre universidades "fronterizas" localizadas en el área del Trópico de Capricornio en América del Sur. El desarrollo del proyecto ha implicado la ejecución de un diagnóstico económico, sociocultural y de educación superior de la región para luego establecer los tipos de cooperación existentes y las perspectivas y nuevas oportunidades de cooperación.

4. Algunos resultados preliminares

En las secciones siguientes, y bajo la denominación con que los objetivos correspondientes aparecen definidos en el proyecto, se presentan los resultados preliminares del estudio, a saber:

- a) **Diagnóstico del área del Trópico de Capricornio (ATC) con especial énfasis en las dimensiones económicas, sociales y culturales.**

A nivel de diagnósticos, el ATC denota una situación de carácter compleja, en la medida que las áreas y/o localizaciones comprendidas en ellas, represen-

tan economías regionales heterogéneas entre sí y al interior de sus propios países (países mayores y de superior desarrollo relativo como Argentina y Brasil, presentan un desempeño comparativo mejor que el del norte chileno o el sur peruano). Sin embargo, estas áreas y/o localizaciones, en general, se caracterizan por su lejanía y aislamiento de las grandes metrópolis y por ser economías más primarias en algunos casos y francamente deprimidas en otros.

Cabe resaltar como rasgos comunes a un diagnóstico del ATC, los siguientes aspectos:

- a.1) En general, la región ha mejorado su desempeño, medido por el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos, (mayor crecimiento, disminución de la inflación, lo que ha contribuido para la estabilidad política y el reencuentro con la democracia).
- a.2) La mejoría observada en las variables macroeconómicas ha tendido a concretarse en la metrópolis, manteniéndose diferentes grados de desigualdad en las regiones. Éste es el caso especial del NOA, sur peruano y norte chileno, donde persisten índices de desigualdad en la distribución de la renta, analfabetismo, mortalidad infantil, desempleo global y juvenil, subempleo y otros indicadores en niveles superiores a los observados en promedio en los países en estudio.
- a.3) El examen de las variables empleo y renta indican, para algunas zonas importantes del ATC, un alto nivel de heterogeneidad en el mercado de trabajo. Junto con la expansión del empleo formal se reproduce el empleo informal; de esa forma, el subempleo y la subremuneración son aspectos característicos de la fuerza de trabajo regional.
- a.4) La centralización, la discontinuidad de las políticas y los bajos niveles de profesionalismo que aún persisten en ciertas zonas del ATC, tienden a tornar la acción del gobierno en forma lenta y poco adecuada a las acciones de transformación necesarias, fortaleciendo la burocracia de los procesos.
- a.5) En términos de recursos productivos, las zonas de los países conformantes del ATC poseen importantes recursos minerales que varían desde oro a petróleo, pasando por cobre, estaño, gas natural y otros. La agricultura y la pecuaria caracterizan la zona del NOA, el centro-oeste brasileño y, en menor escala, el sur peruano. El norte grande chileno y el sur del Perú, al igual que Bolivia, son más intensivos en minerales.
- a.6) En el ámbito del transporte, a pesar del crecimiento económico, falta una base de integración intermodal de sistemas de transporte, que permita la unión de los océanos y que se traduzca -en la práctica- en menores costos de transporte hasta los puertos de exportación y, de ahí, a los grandes centros consumidores.

- a.7) La estructura del sistema financiero no permite, por un lado, la ejecución de los niveles de inversión necesarios para el desarrollo y, por otro, no atiende las necesidades de capital de trabajo de los micro y pequeños empresarios que, en algunas zonas del ATC, son fuente importante de empleo.
- a.8) En el ámbito educacional, más allá de la tasa de analfabetismo global, donde los indicadores revelan para algunas regiones importantes porcentajes, cerca del 40% no cumplió la educación básica y no más de un cuarto de las personas la ha superado. Sin duda que estos indicadores muestran debilidades que se pueden transformar en oportunidades para el desarrollo de programas de cooperación cultural al interior del ATC.

b) El sistema, las políticas y componentes de la educación superior en el ATC.

El sistema de educación superior en los países del ATC, en general, se estructura sobre principios constitucionales, legales y reglamentarios y tiene, al menos, un origen estatal -por ley-. No obstante, en una gran mayoría, además tiene un origen privado -por escritura pública- más los requisitos legales pertinentes⁽³⁾.

De acuerdo con lo anterior, el total sistema de educación superior, en cada uno de estos países en 1994, lo constituyen: Argentina (1.005 instituciones): 35 universidades públicas, 37 universidades privadas y 923 instituciones terciarias⁽⁴⁾; Bolivia (27 instituciones): 9 universidades públicas, 17 universidades privadas y la Escuela Militar de Ingenieros⁽⁵⁾; Brasil (918 instituciones a 1990): 95 universidades y 823 establecimientos aislados⁽⁶⁾; Chile (288 instituciones): 25 universidades públicas, 45 universidades privadas, 76 instituciones profesionales, todos privados y 142 centros de formación técnica, todos privados⁽⁷⁾; Paraguay (11 instituciones): 2 universidades públicas y 9 universidades privadas⁽⁸⁾; Perú (400 instituciones a 1990): 28 universidades públicas, 23 universidades privadas, 198 institutos superiores tecnológicos públicos y 151 institutos superiores tecnológicos privados⁽⁹⁾.

Las políticas establecidas para el sector en el tiempo⁽¹⁰⁾ como: política de uniformar salarios para el sector público; política de empleo de tiempo completo para la planta académica (para la enseñanza y la investigación); política de restricción de la expansión del sistema público como un todo con algunos intentos de compensar la creación de unas pocas instituciones de alta calidad bien protegidas, o por medio del estímulo al desarrollo del sector privado (estructura, creación, acreditación, supervisión); política de gestión o de gobierno de las instituciones públicas (elección de autoridades-administradores); política de financiamiento (aportes, cobro de matrícula)..., han permitido, entre otras⁽¹¹⁾:

- b.1) La masificación de la educación superior, que se ve reflejada por el aumento cuantitativo de estudiantes, profesores y administradores, y un aumento en el número de instituciones de educación superior.
- b.2) La democratización del gobierno de las instituciones de educación superior (participación de sus estamentos en la elección de autoridades, en la conducción o manejo universitario,...).
- b.3) La institucionalización de la investigación y el surgimiento de los post-grados en las instituciones de educación superior.
- b.4) El crecimiento de la educación superior privada.
- b.5) La flexibilidad de las instituciones de educación superior (modernización de la matrícula; creación de nuevas carreras,...).
- b.6) Cambios en la finalidad genérica y específica de instituciones de educación superior: docencia e investigación.
- b.7) La incorporación de la extensión a las funciones usuales de la educación superior: docencia e investigación.
- b.8) El desarrollo de los servicios directos a las empresas y al Estado.
- b.9) La expansión de la educación superior más allá de las capitales y de las grandes zonas urbanas centrales en cada país: a las regiones, provincias, departamentos, estados federales,...
- b.10) La diversificación y complejidad en la estructura de la educación superior: educación post-secundaria y educación superior.

Al parecer, todo apunta a lo que podríamos llamar, empleando un nuevo término que se ha estado utilizando mucho en los últimos tiempos, la universalización -interior- y globalización de la educación superior de los países del ATC.

Sin embargo, lo anterior no es tan simple como uno quisiera pensarlo; existen algunos frenos que impiden una evolución o cambio de la educación superior en los términos de excelencia que se le quisiera atribuir, de acuerdo con lo señalado. Mencionamos, a guisa de ejemplo:

- **Financiamiento.** Los sistemas de financiamiento de la educación superior actuales, (sólo con aporte público, sólo con matrícula o mixto) no han sido suficientes entre otros, para que ella pueda adaptarse a los tiempos.
- **Evaluación.** La falta generalizada de un sistema de la educación superior impide conocer si los recursos disponibles están siendo bien utilizados, por ejemplo, de acuerdo con ciertos factores externos, y si la educación superior conoce lo que está sucediendo con esos factores externos en su entorno y cómo se relaciona con él ⁽¹²⁾.

- Comunicación. Todavía no se cuenta en la mayoría de las instituciones de educación superior de los países del área en estudio, con sistemas de comunicación y de información adecuados, intra e inter institución, a nivel de cada país y entre países, que permita conocer, entre otros, lo que es, lo que hace, etc., cada institución.
- Educación primaria (básica, media y preeducación superior). No se cuenta con políticas definidas, se enfrenta una gran deserción, bajos niveles de aprendizaje y calidad de la enseñanza, incapacidad para atender la masificación de la educación.
- Idiosincrasia cultural. En cada país y al interior de él se requiere reconocer la existencia de Ethos culturales dentro de la sociedad nacional, haciendo necesario crear las condiciones para que las etnias, de acuerdo a sus propios valores, accedan a su desarrollo.

c) **Proyectos de cooperación horizontal más importantes desarrollados en el "ATC", en el sector de la educación superior**

La dinámica de la cooperación horizontal en las universidades estudiadas, 18 instituciones, permite apreciar las siguientes características:

- c1) Aproximadamente un 27% de los Convenios de Cooperación suscritos por estas instituciones tienen como contraparte universidades del ATC.
- c2) Del total de estos convenios suscritos entre universidades del ATC, aproximadamente un 53% de ellos se han implementado, teniendo la mayoría un funcionamiento irregular y con resultados logrados por debajo de las expectativas.
- c3) La cooperación horizontal se ha orientado -en primer lugar- hacia proyectos de investigación conjunta (80% de los convenios); en segundo lugar, hacia el perfeccionamiento (54% de los convenios), siendo muy baja la participación en actividades de extensión y nula en proyectos de docencia de post-grado.
- c4) La disciplina que ha concentrado la mayor actividad en la cooperación horizontal ha sido el área de agricultura (80% de los convenios implementados), a la que le siguen las áreas de ciencias y humanidades (30%); educación (25%) y administración y economía (20%).
- c5) La causa fundamental que ha afectado negativamente los resultados de la cooperación horizontal entre las instituciones del ATC, es la "falta de financiamiento". Otros factores identificados son los siguientes:
 - La mayoría de las universidades no tienen definida claramente sus áreas prioritarias de acción.

- En su mayoría, no existe consideración en la carga académica del tiempo requerido para el desarrollo de los proyectos. No existe un compromiso y apoyo adecuado de la autoridad superior al respecto.
- Falta de comunicación y difusión de los convenios. Insuficiente o nula participación de los académicos en la generación de convenios.
- Escasa y poco clara identificación de las unidades responsables de ejecutar los convenios.
- Falta de control, seguimiento y evaluación del funcionamiento y resultados de los convenios de cooperación.
- Alta rotación de autoridades universitarias.
- Falta de seguridad ciudadana.

5. Notas

1. Ernesto Schiefelbein. Seminario "Universidad y Sociedad: Mecanismos de vinculación". UTEM - UDUAL, 24 de agosto de 1994.
2. Sergio Montenegro. "Algunas consideraciones y experiencias sobre nuevas formas de cooperación internacional" en Iván Lavados Montes (ed) "Cooperación internacional y Desarrollo" CPU. 1978 Santiago de Chile.
3. Base Legal:
ARGENTINA (Constitución de 1994, agosto 1994)
BOLIVIA (Constitución - Ley de 02.02.67, reformada por Ley N°1585 de 12.08.94, septiembre 1994; Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana, de 06.11.89)
BRASIL (Constitución de 1987; Ley N°5.540, de 28.11.68)
CHILE (Constitución de 1980 y sus modificaciones, Ley N°18.962, de 07.03.90 y sus modificaciones).
PARAGUAY (Constitución de 1992; Ley N°136, de 29.03.93).
PERÚ (Constitución de 1993; Ley N°23.384 de 18.05.82; Ley N°23.733 de 09.12.83; D.S. N°006-93-ED., de 15.02.93).
4. "Guía del Estudiante". Dirección de Orientación al Estudiante (DOE). Secretaría de Asuntos Académicos. Universidad de Buenos Aires, 1995, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
5. "UDAPSO. Desafíos de la Educación Superior" (Seminario Internacional sobre Educación Superior). La Paz, 1993, pp. 4, 7 y 229 y Guía Telefónica de Bolivia.
6. "CPU Documentos de Trabajo N°59.91. La Evaluación de la Educación Superior en Brasil: Intentos de formulación de una política en el período 1985 - 1989" Claudio Cordero N. Diciembre 1991, pág. 14.
7. "Informe de la Educación Superior - 1994". Colección Foro de la Educación Superior. Pp. 10, 11 y 434.

8. "Asuntos Universitarios - MEC", 1994.
9. GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo). Documento de Trabajo 9. "Educación Superior en el Perú: Datos para el Análisis", septiembre 1990, pág.25.
10. FLACSO. Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina. Abril de 1993 "Políticas de Educación Superior en América Latina: el contexto"; Simón Schwartzman, Pp. 21, 27, 28, 29, 33, 38, 40.
11. Estudios Sociales N° 4 Trimestre 4, 1992, "Internacionalización de la Educación Superior en América Latina", Edmundo Fuenzalida P., pp.29, 40.
FLACSO. Políticas comparadas de Educación - Superior en América Latina. "Políticas de Educación Superior en Chile. 1970 - 1990: Generación y resultados" Cristian Cox, pp. 290, 297, 303 (podría hacerse referencia sólo al artículo pp. 285-339). "Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992", pp. 131-184.
12. CPU. Documento de Trabajo N°59/91, diciembre 1991, citado, pág.25

6. Referencias

- CEPAL (1994) Balance preliminar de la Economía de América Latina y Caribe. En: "Notas sobre la Economía y el Desarrollo" N°556/557, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994) *Panorama Económico de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1993) Anuario Estadístico.
- TUCKER, R. B. (1992) "Cómo administrar el Futuro. Diez estrategias de cambio para los años noventa", Ed. Grijalbo.
- O' GRADY, P.J. (1993) "Just -in- Time. Una estrategia fundamental para los Jefes de producción", Mc.Graw Hill.