

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

Integración latinoamericana y Educación superior. Reflexión sobre las posibilidades de integración latinoamericana de la educación superior y universitaria

Juan Pedro Brandi*

** Departamento de Relaciones Económicas Internacionales. IRI. Todas las opiniones son personales. La versión anterior de este artículo ha sido presentada en la Conferencia Final del Proyecto VertebralCUE del Programa Alfa III de la Unión Europea llevada a cabo en el Instituto Italiano de Cultura de Buenos Aires los días 4 y 5 de Junio del 2012.*



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 congresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP @iriunlp

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

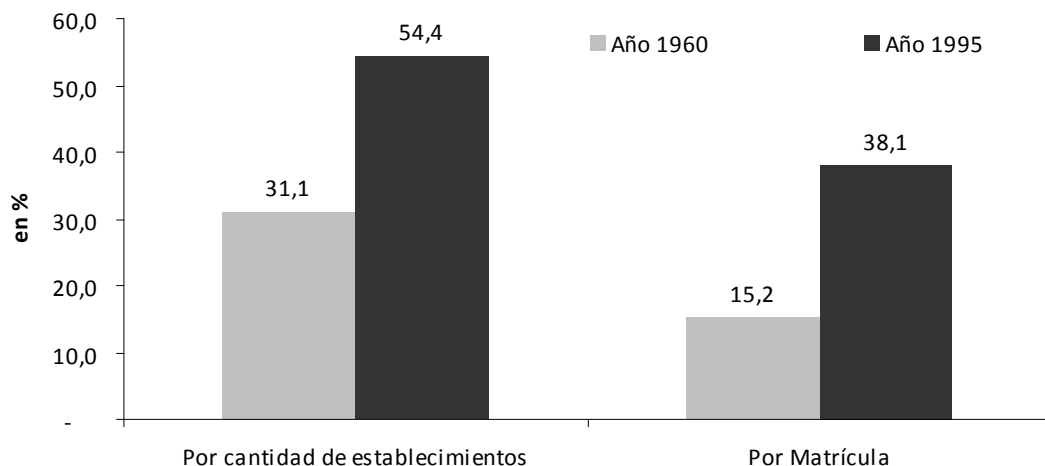
RESUMEN: Por medio de presente artículo nos planteamos inquirir las posibilidades de integración en América latina para la Educación Superior y Universitaria (ESU). Repasamos las dimensiones que a nuestro entender “asemejan” a una región caracterizada por la heterogeneidad y la fragmentación. Luego consideramos las variables que actúan como limitantes a la consolidación de un espacio de educación integrado. El “modelo” de los sistemas nacionales de la ESU dista de ser único, predominante u homogéneo. Finalmente consideramos lo que representa la “experiencia europea” en el presente debate. Europa vista como marco comparativo, como proceso a comprender; y Europa, considerada como un actor internacional con el cual se podrá (o no) cooperar.

Dimensiones latinoamericanas

Al pensar la ESU en un área de contraste como América Latina, lo primero que nos resuena es la heterogeneidad. Sin embargo destacamos tres dimensiones, tres senderos que a nuestro criterio son comunes en la Región. El acervo del pasado, la crisis y reforma que actuó en diversos grados en América Latina en la década del noventa y el impacto de la denominada “economía del conocimiento”.

En el pasado encontramos un sendero común. En la bibliografía especializada existe un consenso sobre la “implantación” de la Universidad en el período colonial. No había un excedente suficiente en las clases dominantes criollas que necesitaran de una organización en clave reproductivista; fue el trasplante -ya sea por motivos religiosos o administrativos- lo que dio origen al nacimiento de las Universidades. (Krotsch, 2001: 124). La Universidad de Salamanca como *benchmarking* caracteriza esta periodización. En la época de la constitución de los estados-naciones, luego de la etapa revolucionaria, la Universidad estará a cargo de la formación de un sector dirigente capaz de gestionar los destinos de las nuevas repúblicas, será la universidad *profesionalista* preocupada por formar un grupo de elite en cada naciente estado. La reforma de 1918 afectará en distinto grado al complejo mosaico de las universidades latinoamericanas, poniendo en juego, más que un sistema universitario, la lógica de poder dentro de este. Finalmente, podemos situar que desde 1950 a 1990 se consolidará lo que se conoce como *universidad de masas* es decir aquella por la cual la matrícula bruta comenzará a crecer y romperá el umbral histórico del 5%. Un aspecto no menor en esta consolidación “de masa” es el aporte que tendrá las universidades e institutos privados. El sector privado será aquel que colaborará en términos crecientes con las organizaciones públicas a fin de masificar la matrícula. [Gráfico 1]

Gráfico 1. Participación del sector privado sobre el total de ESU. En porcentajes, 1960 y 1995.



Elaboración propia sobre la base de García Guadilla, Carmen; "Desafíos emergentes y tensiones acumuladas. Educación Superior en América Latina", en Pensamiento Universitario, Año 10, No. 10, Buenos Aires, octubre de 2002. (pp.59)

La segunda dimensión ha sido el impacto que significó las denominadas "Reformas" de la década del noventa.¹ La problemática del Estado, las formas de financiación legítima luego de una *década perdida* imprimió un debate muy particular en las universidades de la región. Para sintetizar podemos decir que se abrieron tres preguntas. La primera, saber como financiar la ESU. La segunda, destacar el vínculo con la sociedad civil pero más específicamente con el sector privado o empresarial. Y la tercera, como implementar grados de control del estado sobre una organización donde la autonomía cala como principio irrestricto: es el momento de la introducción del debate sobre la calidad, su mensura y las acreditaciones en la ESU. (García Guardilla, 2002: 63)

La tercera y última tendencia tiene que ver con el impacto de la denominada "economía del conocimiento" en el sistema de la ESU. (Martínez, 2002: 12) El problema del conocimiento y su transferencia al sector productivo indaga las posibilidades futuras sobre la base de la inserción internacional de las economías latinoamericanas. Por un lado, el problema económico del conocimiento en tanto bien que padece de externalidades muy fuertes, su naturaleza no rival hace que la generación del mismo esté subvalorado. Por el otro lado, el problema del conocimiento como bien económico -es decir la tensión entre bien privado y bien público- que afecta a la transferencia de este al sector productivo.

En pocas palabras, por medio de la historia, las reformas de los noventa y la tensión que genera la denominada economía del conocimiento, arribamos a tendencias

¹ En algunas naciones latinoamericanas, dichas reformas comenzaron en los ochenta.

comunes en la región. Sin embargo, esto no habilita a pensar una modelo de ESU homogéneo.

Elementos limitantes a la integración

Las tendencias macro-analíticas presentadas en el apartado anterior nos aportan una visión de unicidad. Sin embargo, la heterogeneidad y la fragmentación es lo que caracteriza a América Latina. En particular en la ESU, el modelo que tiene cada sistema nacional dista de ser uniforme. La diversidad en la ESU pueden representarse a través de un gran cúmulo de variables, nosotros hemos elegido algunas que explican lo diverso del mosaico universitario.

La primera variable a considerar es la tasa de matriculación y el peso del sector privado y el sector público en la ESU. Con respecto a la primera, encontramos países con matriculas brutas menores al 15%, otros, entre el 15% y el 35% (donde se encuentran la mayoría de los países) y finalmente con mayor del 35%. [Tabla 1]

Tabla 1. Tasa bruta de matrícula de la ESU. Por rango y por país, 1995.

En rango de porcentaje	Países
Menores al 15%	México, Paraguay, Guatemala, Brasil, Nicaragua y Honduras
Entre el 15% y el 35%	Venezuela, Uruguay, Costa Rica, Perú, Panamá, Chile, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Colombia, Cuba y Rep. Dominicana.
Más del 35%	Argentina

Elaboración propia sobre la base de García Guadilla, Carmen; "Desafíos emergentes y tensiones acumuladas. Educación Superior en América Latina", en Pensamiento Universitario, Año 10, No. 10, Buenos Aires, octubre de 2002. (pp.60)

Ya hemos visto como en la *universidad de masa*, el sector privado gana gravitación en los últimos años. Sin embargo este mayor peso relativo dista de ser similar. El *mix* entre público y privado es muy diverso, convienen países en donde lo privado es muy pequeño, como por ejemplo Uruguay, con países en donde la organización privada es muy grande como Chile o Colombia. [Tabla 2]

Tabla 2. Participación del sector privado sobre el total de ESU. Por rango y país, 1995.

Porcentaje de matrícula privada	Países
Menos del 10%	Bolivia, Panamá, Uruguay y Cuba
Del 10% al 20%	Honduras
Del 20% al 30%	Argentina, Ecuador, Costa Rica, Guatemala y México
Del 30% al 40%	Venezuela, Perú y Nicaragua
Del 40% al 65%	Paraguay, El Salvador, Dominicana, Chile, Colombia y Brasil

Elaboración propia sobre la base de García Guadilla, Carmen; "Desafíos emergentes y tensiones acumuladas. Educación Superior en América Latina", en Pensamiento Universitario, Año 10, No. 10, Buenos Aires, octubre de 2002. (pp.59)

Es importante destacar que cuando decimos "privado" tampoco podemos hablar de un universo semejante. En general, conviven dentro del mismo, universidades confesionales, universidad de elite y las universidades y los institutos superiores que absorben demandas. En este último caso, es muy importante destacar el tipo de articulación entre las Universidad y los Institutos superiores.

En tercer lugar es muy significativo considerar la forma de coordinación del sistema nacional de la ESU. Siguiendo el famoso triángulo de Burton Clark, los sistemas puede ser coordinado predominantemente por el mercado, por el estado o por una de oligarquía universitaria. (Clark, 1991: 207) Así podemos ver países como Chile donde predomina el mercado, países como Argentina o Brasil en donde hay un *mix* entre Estado y Oligarquía y países como Uruguay en donde la Oligarquía universitaria es muy fuerte. (Bentancur, 2004: 10)

Por último, queremos destacar la tensión en la ESU y la investigación. Visto desde la perspectiva económica, podemos afirmar que esta tensión se transita entre la formación y la investigación. Mientras que la primera tiene características similares a un bien privado, la segunda se asemeja a un bien público. Mientras que en la investigación la interdisciplinaridad predomina, en la formación es la disciplina la variable relevante. Como se resuelven estas tensiones entre unas y otras caracterizan los distintos sistemas nacionales de ESU.

En suma, en la región no hay un modelo homogéneo ni hegemónico. Veamos que nos puede aportar la experiencia europea al debate universitario latinoamericano.

La construcción de una agenda a partir de la experiencia europea

En esta última parte reflexionamos sobre las posibilidades de integración de la ESU en la región haciendo hincapié en la experiencia europea. Proceso que nos brinda dos instrumentos. Por un lado, la historia de la integración universitaria a partir de Proceso de Bolonia, por el otro, las posibilidades concreta de integración entre ambas regiones. El primer instrumento es un marco de comparación, el segundo, una propuesta de acción.

El predominio promedio del sector privado en la ESU de América Latina con respecto a la Unión Europea hace más difícil aplicar un sistema de coordinación blanda como es el Proceso de Bolonia. Vale decir, un sistema nacional de ESU coordinado por el mercado implica el predominio de la diferenciación y la fragmentación como estrategia universitaria central, ya que se compite tanto por matrícula como por el mercado profesional. (Brunner, 2008: 130) Por otro lado, la tensión entre la autoridad estatal y la autonomía universitaria aporta otro elemento de limitación a la integración de la ESU en la región. En concreto, en un contexto atomizado y fragmentado la coordinación a partir de negociaciones intergubernamentales se hace más difícil.

Dificultad no implica imposibilidad. El Proceso de Bolonia viene a aportar una agenda específica, un debate particular para ser vivido en la ESU de América Latina. En nuestra consideración esta agenda tiene dos ejes. Por un lado el debate sobre procesos específicos de integración, a saber: la temática de los títulos universitarios, sus duraciones y sus acreditaciones y la temática sobre la homogenización de estándares para medir la calidad en la ESU. Sin embargo, por otro lado, el proceso de Bolonia nos inquiera sobre algo más amplio, sobre cuestiones más generales, como son la profundización de los modelos de internacionalización de la ESU, el debate sobre la actualización dentro de cada disciplina académica y la problemática del proceso de culturización del ingresante universitario. Debates generales en un contexto donde las tecnologías de la información y comunicación (TIC) van ganando terreno.

Para finalizar queremos subrayar que más allá de la experiencia Bolonia como marco, como parámetro, desde la Unión Europea hay otro aspecto central a considerar. Ya no es “aprehender” la experiencia europea sino que nace de la negociación entre las dos regiones globales. Cuál es el espacio para la cooperación (o la competencia) de la ESU dentro de los esquemas de Acuerdos de Asociación Económica se torna una pregunta imperiosa. La ventana de oportunidad entre las dos regiones no se da en bloque. Aquí hay varias consideraciones por realizar.

En primer lugar, hay distintas velocidades de integración, hay países latinoamericanos con acuerdos firmados y en vigor con la UE, otros, donde las negociaciones están muy avanzadas, y finalmente un tercer grupo de países, donde la negociación está en los comienzos o no está en acción.

En segundo lugar, saber cuál es el terreno que tiene la agenda de la ESU sobre el total de temas a negociar. En términos de las prácticas negociadoras internacionales, la educación es considerada un “servicio”. A diferencia de los bienes donde el mayor peso de la negociación consiste en levantar barreras, en quitar trabas al comercio internacional, para los servicios el peso de la negociación reside en generar una homogenización o una armonización de marcos normativos diversos: acceso al mercado y trato nacional son los principales principios en estas negociaciones. La agenda de los Servicios, a diferencia de los bienes, es mucho más compleja y lenta.

En tercer lugar no podemos dejar de mencionar la actual situación económica en el mundo con especial hincapié en Europa. Hay una coincidencia que en los próximos años el peso relativo de la UE será menor. Este genera dos efectos. Por un lado, la relación Europa – América Latina ganará en simetría, la recesión europea y el crecimiento latinoamericano planteará la relación más como *partners* que como una lógica de donante/receptor. Por el otro, la cooperación europea *strictus sensus* perderá gran cantidad de recursos, y en consecuencia, habrá menos fondos para proyectar programas comunes. Veremos como en los años venideros se ocupa este espacio dentro de la agenda negociadora entre la Unión Europea y América Latina.

En suma, la experiencia europea se puede proyectar al debate sobre la ESU en América Latina; y Europa, como *partner* internacional, aporta una perspectiva particular en la agenda negociadora.

Comentarios Finales

América Latina dista de ser una región homogénea en términos de la ESU. Más allá de los puntos de contacto de la historia, del impacto de la reforma de los 90 y de la necesidad de enfrentar el desafío de la “economía del conocimiento”, queda claro que no hay un modelo o sistema de ESU similar entre los países que componen la región. Tanto por el formato de coordinación como por la forma de gobierno, la educación superior latinoamericana dista de ser similar.

El vínculo con Europa nos aporta dos vertientes. Por un lado, la experiencia de integración dentro del viejo continente como generadora de un debate en América Latina. Por las características más *privada* de la ESU latinoamericana en comparación a la europea, la copia del proceso de Bolonia no es aplicable ni deseable, sin embargo, la agenda en cuanto a los temas específicos y generales que despierta en la región, hace que la experiencia Europa sirva para construir un debate común. Por otro lado, la agenda de cooperación entre las dos regiones viene afectada por dos aristas. De una parte debemos comprender la mutación en la relación cooperante, pasando lentamente de la lógica donante/receptor a la lógica de *partners*. De la otra, las distintas velocidades en los

procesos de integración subregional, la cual trae y traerá oportunidades y amenazas para la ESU en América Latina.

En consecuencia ante este escenario, los *drivers* de la cooperación descansarán en dos direcciones: *botton-up*, a partir de experiencias exitosas entre universidades de la Unión Europea y de América latina, y *top-down* a partir del avance de los esquemas de asociación entre los países de ambas regiones. A la postre, la combinación de dichas direcciones determinarán las posibilidades y las limitaciones de la integración en la ESU.

Bibliografía

- BENTANCUR, Nicolás; “Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina”, en Pensamiento Universitario, Año 11, No. 11, Buenos Aires, marzo de 2004.
- BRUNNER, José Joaquín; “El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades”. Revista de Educación, número extraordinario 2008, pp. 119-145. Mayo 2008.
- GARCÍA GUADILLA, Carmen; “Desafíos emergentes y tensiones acumuladas. Educación Superior en América Latina”, en Pensamiento Universitario, Año 10, No. 10, Buenos Aires, octubre de 2002.
- CLARK, Burton; *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Editorial Nueva Imagen / Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, 1991.
- KROTSCH, Pedro; Educación superior y reformas comparadas, Bernal, Argentina, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, 2001, cap. V: “Expansión, diferenciación y complejización de la educación superior en América Latina y Argentina”.
- MARTÍNEZ, Alirio; “La Universidad liberal frente a la economía basada en el conocimiento”. En Vélez de la Calle, Claudia; Arellano, Antonio y Martínez, Alberto (coord.). Universidad y verdad. Antrophos. Barcelona. 2002.