

UNA VISIÓN ESTRATÉGICA SOBRE REQUERIMIENTOS QUE LA INTEGRACIÓN REGIONAL PLANTEA EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y FORMACIÓN (*)

Félix Peña (**)

1. NUEVAS REALIDADES INTERNACIONALES Y LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA.

Al igual que todos los órdenes de la vida social, la educación superior y la formación de recursos humanos en sus distintos niveles enfrentan en los países latinoamericanos requerimientos originados en las nuevas realidades y en los desafíos que se manifiestan en estos primeros años del siglo XXI.

Preparar mujeres y hombres para la dinámica de cambio de un mundo en profunda transformación cultural y tecnológica - comparable sólo a las revoluciones que en su momento significaron la invención de la imprenta y la de la máquina a vapor- es quizás el gran desafío que tienen que encarar en plazos cortos los sistemas educativos de la región, incluyendo el nivel universitario.

Una dimensión particular de este desafío surge del hecho de que la región ha encarado una nueva etapa de sus procesos de integración, requiriendo ella recursos humanos especialmente adaptados a la dinámica de cambio, tanto para la función gubernamental, como para la dirigencia política y sindical, y -en particular- para la actividad en empresas con estrategias regionales y globales. La emergencia de nuevos protagonistas de la competencia económica global -como son China e India- tornan este

(*) Versión actualizada del artículo elaborado en 1997 por encargo del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), con sede en Montevideo.

(**) Director del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación BankBoston.

desafío más estimulante y exigente.

En la medida que son concebidos como proyectos conjuntos de desarrollo y no sólo como instrumentos limitados a promover el libre comercio entre las partes, los actuales procesos de integración tienden a incorporar explícitamente a la educación y a la formación de recursos humanos como una cuestión central de la agenda común. Así lo ha hecho por ejemplo el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), estando su desarrollo a cargo de las reuniones periódicas de Ministros de Educación.

Ello es más importante aún cuando la puesta en común de mercados y de recursos está orientada a sustentar los esfuerzos internos de consolidación de la democracia, de transformación productiva en un contexto de cohesión social y de inserción competitiva en la economía globalizada. En estos casos, la educación -especialmente la superior- y la formación de recursos humanos pasan a ocupar un lugar central en la estrategia común de los socios, siendo ellas una de las razones del trabajo conjunto que se encara.

Entre las nuevas realidades que marcan la agenda de comienzo de este siglo, sobresalen las originadas en los fenómenos de la apertura de las sociedades -en su triple dimensión política, económica y cultural-, de la regionalización y de la globalización. Crecientemente, en la región latinoamericana predominan sistemas abiertos y democráticos, proclives a trabajar juntos con países de su contexto contiguo y regional y a insertarse competitivamente en la economía mundial.

Entender la naturaleza y el alcance de estos fenómenos desde la perspectiva de cada uno de los países e, incluso, de cada una de sus regiones internas es tarea esencial de la Universidad del nuevo siglo. Pero esta Universidad es también fundamental, a la hora de trazar una estrategia orientada a colocar la educación superior y la formación de recursos humanos en función de los objetivos comunes que han decidido compartir en distintos esquemas de integración los países latinoamericanos.

Desde la perspectiva del tema de artículo, cabe resaltar que la transformación que se está operando en la región se refleja en una revitalización y a la vez renovación conceptual, estratégica y metodológica de los procesos de integración, especialmente en el MERCOSUR, y en las comunidades subregionales Andina, Centroamericana y del Caribe. Es una renovación que se torna más significativa en la perspectiva de las negociaciones comerciales internacionales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio, y de los acuerdos regionales preferenciales que se están desarrollando o negociando con países industrializados a escala hemisférica e inter-regional. La preparación de los respectivos países para los escenarios post-negociaciones comerciales internacionales, torna más importante aún esta tarea.

El cambio operado a partir de la década de los ochenta en el relacionamiento recíproco entre países latinoamericanos, dentro del marco de los acuerdos de integración económica y en cierta medida en los de libre comercio, reconoce varias

fuentes que han sido interpretadas correctamente por el liderazgo político democrático. Ellas son internas a cada uno de los socios, y externas, originadas en la evolución del sistema internacional político y económico.

En el caso del MERCOSUR, por ejemplo, la principal -no única- fuente interna es la de las profundas transformaciones operadas en cada uno de los países socios, por comenzar en la Argentina y en el Brasil. Ellas los llevan gradualmente a percibirse mutuamente como sociedades que enfrentan similares desafíos y que comparten valores *-like-minded countries*. En tal sentido, la lógica de la integración en la región es la resultante del triple proceso de consolidación democrática, de transformación productiva para superar un alto grado de obsolescencia tecnológica relativa y de inserción competitiva en el escenario económico mundial. Los tres procesos interactúan en sus causas y se alimentan recíprocamente.

El desarrollo de valores culturales propios de sociedades abiertas -especialmente la tolerancia, la moderación y el respeto del otro- comienza a permear las políticas externas de cada uno de los países latinoamericanos, incluyendo, en particular, las dirigidas hacia su contexto contiguo. La creación de un entorno regional de estabilidad y paz pasa a ser no sólo una consecuencia de los cambios de actitudes y valores internos, sino un valor en sí mismo, funcional a lo que cada país necesita para modernizarse e insertarse competitivamente en el mundo. La región inmediata es entonces vista como un *hábitat* favorable a los esfuerzos internos de democratización, apertura y competitividad. Cumple funciones similares a las que se observan en las democracias y modernizaciones nacientes de Europa de la inmediata post-guerra, y luego en las del Mediterráneo y en las de Europa Central y del Este.

La principal fuente externa de cambio, que está operando en toda la región latinoamericana como en el resto del mundo, es la de las grandes tendencias internacionales que se tornaron evidentes a finales del último siglo.

En primer lugar, el fin de la guerra fría eliminó en la región latinoamericana factores de tensión que durante dos largas décadas incidieron en la vigencia de la democracia, con su consiguiente repercusión en el clima del relacionamiento político entre los países vecinos.

El desarrollo de valores culturales propios de sociedades abiertas -especialmente la tolerancia, la moderación y el respeto del otro- comienza a permear las políticas externas de los países latinoamericanos.

En segundo lugar, la creciente multipolaridad del sistema internacional genera un mayor grado de permisibilidad para el desarrollo de políticas de alianzas múltiples en la inserción internacional de países intermedios como son, en el caso del MERCOSUR, la Argentina y el Brasil.

En tercer lugar, la globalización de la economía mundial -fuertemente impulsada por el efecto acumulativo de factores económicos y tecnológicos, que inciden en el acortamiento de las distancias económicas y físicas, en los flujos de bienes, servicios e inversiones y en las estrategias y modalidades organizativas de los competidores globales, tanto financieros como industriales- genera una nueva combinación de desafíos y oportunidades para economías emergentes, acelerando la velocidad en el desplazamiento de ventajas competitivas y aumentando el valor estratégico de los accesos asegurados a los mercados mundiales. La Organización Mundial del Comercio es una de las principales resultantes del realineamiento institucional del mundo actual: su aporte deberá ser el de reglas de juego efectivas para el comercio y la competencia económica en un mundo multipolar globalizado y, en particular, para estimular el desarrollo económico en un marco de igualdad de oportunidades. Tal es el sentido de las negociaciones comerciales que se desarrollan en el marco de la agenda acordada en Doha.

En cuarto lugar, se acentúa la tendencia a la conformación de grandes bloques económicos, que responden a la definición de regionalismo abierto; esto es, que se visualizan como aportes a la construcción de un multilateralismo no discriminatorio de alcance global. Comienzan a distinguirse en este mundo de bloques, los que son expresión de *regiones naturales*, esto es con contigüidad geográfica-económica-cultural de fuerte raíz histórica (Unión Europea, MERCOSUR, las Comunidades subregionales Andina, Centroamericana y del Caribe, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement, NAFTA), la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (Association of South East Asian Nations, ASEAN), de los que son la resultante de alianzas más amplias orientadas a lograr objetivos que no pueden ser alcanzados aún a nivel global, como es el caso claro de la Cooperación Económica de Asia y Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) -es decir, las regiones OMC-plus-. Estas últimas tienden a ser más heterogéneas en su composición -por ejemplo la participación de Chile y Perú en la APEC, junto con China y Australia-, y su perfil está claramente definido por objetivos de libre comercio y no necesariamente por objetivos políticos, sean estos explícitos como en la Unión Europea, o implícitos como en el caso del NAFTA.

Examinemos al respecto el caso del MERCOSUR. Las tendencias observadas en los planos antes mencionados incidieron directamente en la decisión política, adoptada en 1990, de crear el MERCOSUR y de encarar en conjunto consultas y negociaciones con los Estados Unidos, en el ámbito de lo que luego se denominaría el acuerdo 4+1. La metodología de integración empleada estuvo fuertemente influenciada por la experiencia negativa acumulada durante el período de la ALALC-ALADI (Asociación

Latinoamericana de Libre Comercio-Asociación Latinoamericana de Integración) -muchos países, perfil político bajo, facilidad en diluir o dilatar los compromisos básicos, apertura comercial restringida y *a la carta*- y por la experiencia positiva del período del PICAB (Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño), iniciado en 1986 -pocos países fuertemente comprometidos a trabajar juntos, acciones concentradas en cuestiones y sectores de alto efecto multiplicador, participación directa de funcionarios nacionales con competencia en los respectivos temas y, sobre todo, seguimiento personal de los propios Presidentes, basado en un alto grado de comunicación recíproca-.

Desde el comienzo en 1986 y luego más aún, a partir de 1990, la integración en el ámbito del MERCOSUR tiene un fuerte perfil político. La democracia primero, y luego la necesidad de potenciar la capacidad negociadora en el frente externo, constituyen fuerzas motoras del trabajo conjunto que explica el interés de los Presidentes en participar directamente en el impulso del proceso.

Como ha ocurrido en otros casos de regiones naturales, como son las Comunidades subregionales Andina, Centroamericana y del Caribe, el punto de partida en la construcción del MERCOSUR es el interés nacional de cada uno de los socios. Este es el prisma a partir del cual se analiza en cada caso la conveniencia o no de asociarse. Chile, por ejemplo, decidió en 1990 que no le convenía participar de lo que sería el MERCOSUR, como antes había también decidido alejarse del Grupo Andino.

Lo importante es recordar siempre que en este tipo de procesos voluntarios los socios deciden trabajar juntos porque entienden que les conviene. Y lo hacen mientras sigan entendiendo que es más conveniente ser de la partida que quedarse afuera. No es sólo una conveniencia económica, medible por ejemplo en términos de participación en el comercio recíproco o en la atracción de inversiones. Es, por el contrario, una conveniencia definida desde una visión estratégica de inserción de cada país en un mundo altamente competitivo, a la vez globalizado y regionalizado. Comprender al otro, en sus motivaciones profundas, en la lógica de su vida política, económica y cultural, en los factores que explican el comportamiento de sus principales fuerzas sociales, se

Comprender al otro se transforma en uno de los principales requerimientos que esta nueva realidad de integración plantea a la Universidad, a sus institutos de investigación, a sus programas de formación de técnicos y de profesionales.

transforma, en esta perspectiva, en uno de los principales requerimientos que esta nueva realidad de integración plantea a la Universidad, a sus institutos de investigación, a sus programas de formación de técnicos y de profesionales.

El MERCOSUR y las Comunidades subregionales Andina, Centroamericana y del Caribe son parte, por lo tanto, del fenómeno contemporáneo de procesos de integración voluntarios entre naciones soberanas. Son, asimismo, la resultante de pactos voluntarios, con mayor o menor grado de formalización, entre naciones soberanas que, compartiendo una región geográfica e histórica, deciden trabajar juntas, preservando un margen para el ejercicio discrecional de sus políticas externas y económicas, y poniendo en común el acceso a sus mercados y a sus recursos, en forma sistemática, a fin de alcanzar objetivos comunes valorados, tanto en el plano económico -más bienestar- como en el político -paz y democracia, capacidad negociadora internacional-. Las técnicas para abrir sus respectivos mercados pueden variar, siendo las más utilizadas dentro del marco del artículo XXIV del GATT las distintas variantes de zonas de libre comercio, de unión aduanera y de mercado común.

En esta visión dinámica del MERCOSUR y de los otros procesos latinoamericanos, la integración no es concebida en función de un producto final, en el que un nuevo todo sustituya a las anteriores partes. No se trata de que una nueva unidad autónoma de poder sustituya algún día las preexistentes. No es un proceso de federalización política. Se trata, por el contrario, de un proceso continuo e incremental de trabajo conjunto, en el que cada parte conserva su individualidad en el marco de una visión de conjunto de naturaleza estratégica (dimensión existencial) y de reglas de juego y disciplinas comunes (dimensión metodológica). Es un gran esfuerzo de sinergia multinacional, orientado a potenciar, en un proyecto común, realidades e identidades nacionales. Supone el reconocimiento por cada socio de la importancia que el otro tiene para su propio proyecto nacional.

Al ser sí, la creación de comercio y de oportunidades de inversión son una condición necesaria pero no suficiente. El proyecto común se sustenta y se torna eventualmente en irreversible en la medida en que todos los aspectos de la vida social de cada comunidad nacional queden involucrados por la nueva dimensión regional. De ahí, la importancia que adquiere para el propio proyecto económico su dimensión cultural -entendida en un sentido amplio de modos de vida de una sociedad, de sus valores e intereses, de sus formas de pensar y de manifestarse espiritualmente-, expresada en el desarrollo de un denso tejido de interacciones entre las sociedades civiles y de sus instituciones.

Esta dimensión social y cultural del MERCOSUR hace a un aspecto central del proyecto político y económico, que es el de su legitimidad interna en cada una de las comunidades nacionales. Es en la medida que el proyecto común sea percibido como de ganancias mutuas por las grandes mayorías de cada socio, que podrán absorberse las naturales tensiones que produce el trabajo conjunto, particularmente frente a eventuales desigualdades en la distribución de costos y beneficios, medidas por

ejemplo en las corrientes de comercio o en la localización de inversiones. Por el contrario, un proyecto de integración de baja legitimidad interna en uno de los socios es mucho más vulnerable a situaciones circunstanciales de conflictos de intereses económicos. Por ello, educación y cohesión social comienzan a delinearse gradualmente como hilos conductores que permiten enhebrar el tejido de sustentabilidad social a los esfuerzos requeridos por tales objetivos.

2. PRINCIPALES REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

El diagnóstico antes efectuado sobre la naturaleza de los cambios que se están operando en las sociedades latinoamericanas y en sus entornos externos, y sobre sus repercusiones en el planteamiento estratégico y en la metodología de la integración regional, facilita el análisis de los nuevos requerimientos que surgen en el campo de la educación superior y de la formación de recursos humanos.

Son requerimientos que imponen una sinergia constante entre gobiernos e instituciones de la sociedad civil, especialmente universidades y empresas, y una interacción sistemática entre políticas de competitividad, de cultura y educación, y de desarrollo científico y tecnológico. Es en la articulación sistemática entre distintos planos de acción que se define la calidad de una estrategia nacional para enfrentar los nuevos desafíos del siglo XXI y, en su caso, la de un proceso de integración regional.

En parte, tales requerimientos son consecuencia de la apertura de las respectivas sociedades nacionales y de las exigencias que resultan de la necesidad de competir en un mundo globalizado. Es decir que se plantean aún cuando un país no forme parte de un acuerdo formal de integración regional.

En este plano, tres son -en nuestra opinión- los principales requerimientos que se observan:

- investigar y comprender, desde una perspectiva nacional, los impactos en todos los órdenes de la vida social -incluyendo los modos de inserción en el mundo- que se producen como consecuencia de la opción por sociedades abiertas, democráticas y solidarias, que pretenden competir

Los nuevos requerimientos en materia de educación superior y de formación de recursos humanos imponen una sinergia constante entre gobiernos e instituciones de la sociedad civil y una interacción sistemática entre políticas de competitividad, de cultura y educación.

en un mundo en el que se transnacionalizan la producción y la comercialización de bienes y la prestación de servicios;

- formar recursos humanos, en todos los niveles, con la aptitud necesaria para captar la dinámica del cambio interno y global en un contexto mundial marcado por una aceleración en el desplazamiento de las ventajas competitivas; y con la capacitación y las habilidades que hoy en día se requieren para trabajar y operar en economías abiertas a la competencia económica a escala mundial, y en sistemas políticos democráticos que sólo podrán sustentar con eficacia los esfuerzos internos de transformación productiva en un clima creciente de solidaridad social;
- interactuar en forma dinámica con los otros sectores de la vida social, especialmente el gobierno y los sectores de la producción, configurando una dinámica triangular orientada a colocar la capacidad intelectual de un país en función del esfuerzo conjunto de transformación productiva e inserción competitiva en la economía mundial.

Educar para una sociedad democrática, solidaria e inserta competitivamente en la economía global, implica una renovación profunda de programas de estudio y de métodos de enseñanza que permitan capitalizar al máximo las corrientes de ideas y de desarrollo científico y tecnológico originadas en cualquier parte del mundo. Implica además extraer todo el provecho posible de las constantes innovaciones que se están operando en el campo de las tecnologías de la información.

La Universidad del siglo XXI debe tener una alta sensibilidad a los procesos de cambio de todo el mundo y no sólo de la sociedad en la que se inserta, formándose y formando recursos humanos aptos para una competencia económica global, en la que la principal ventaja competitiva consiste precisamente en la capacidad para agregar valor intelectual y conocimiento a los procesos productivos, de comercialización y de prestación de servicios.

Otros requerimientos específicos surgen de la naturaleza, de los planteamientos estratégicos y de las metodologías que caracterizan en este nuevo siglo a los procesos de integración regional.

En el plano de la integración regional entonces, pueden distinguirse tres requerimientos prioritarios, adicionales a los antes mencionados:

- investigar desde una perspectiva nacional, e incluso propia de la región en la que opera dentro de un país una Universidad, los desafíos y oportunidades que se abren como consecuencia de la decisión política soberana de compartir con otro u otros países recursos y mercados en un proyecto común de alcance estratégico, lo que implica un conocimiento profundo del potencial del país y de su región, en el marco del respectivo proyecto de integración;
- profundizar el conocimiento del otro u otros, esto es, el estudio sobre todos los

aspectos significativos de la vida interna -no sólo la economía- de los socios con los cuales a la vez se ha decidido trabajar juntos y se ha aceptado compartir un espacio de cooperación y de competencia;

- interactuar a través de proyectos conjuntos con otros centros universitarios, tanto en el plano docente como en el de la investigación, sean ellos del propio país como de los países asociados.

En este plano, la experiencia europea es de gran valor, tanto en lo referido a las redes de investigaciones como en los programas de intercambio de docentes y estudiantes. Esta necesidad se acrecienta una vez que el respectivo proceso de integración ingresa a la etapa más profunda de la libre circulación de personas y del libre establecimiento de empresas de un país en el otro. Pero aún en una etapa menos avanzada, la Universidad no puede quedar ajena al proceso de desarrollo creciente de redes de producción y de comercialización a escala regional que resulta de la integración económica.

La Universidad no puede quedar ajena al proceso de desarrollo creciente de redes de producción y de comercialización a escala regional que resulta de la integración económica.

3. UNA MODALIDAD CONCRETA DE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Las Universidades y otros centros de formación superior de los países latinoamericanos no han sido una excepción a la introversión que ha caracterizado a las sociedades en las que se insertan con respecto, si no al mundo industrializado, al menos al contexto contiguo regional. La cooperación con centros universitarios de otros países latinoamericanos ha sido por lo general una excepción.

La apertura a la cooperación intrarregional se está dando, como los propios procesos de integración, a través de pasos graduales e incrementales. Sin embargo, se observa ya una aceleración de las acciones de cooperación, en parte como consecuencia de la propia dinámica que han introducido los fenómenos de apertura, de regionalización y de globalización.

Pero un factor que puede contribuir a esta aceleración es precisamente el de la revolución que se está produciendo en materia de tecnologías de información. La generalización de Internet brinda un instrumento concreto para el desarrollo de redes de cooperación inter-universitaria, en todos los planos de la

investigación y de la docencia.

Es el campo de los estudios de post-grado orientados al mejor conocimiento recíproco entre intelectuales y universitarios de los países socios de un proceso de integración, el que más se presta a una acción inmediata de gran efecto multiplicador. En una reunión realizada en diciembre de 1996 en Fortaleza, en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR, un grupo de intelectuales invitados a reflexionar sobre cómo lograr que el MERCOSUR trascienda las relaciones económicas y se inserte activamente en la agenda de las respectivas opiniones públicas, se identifica el intercambio de profesores y la cooperación a nivel de post-grado como uno de los campos más fructíferos para la integración cultural de esta región.

La idea a desarrollar -y existen ya experiencias concretas en tal dirección- consiste en colocar a un grupo de post-graduados de distintos ámbitos del MERCOSUR a profundizar, desde la óptica de distintas disciplinas, sus conocimientos no sólo sobre los procesos de integración y su inserción en los compromisos más amplios que surgen de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sino sobre lo que ellos implican para la región en la que los respectivos participantes se insertan en su vida profesional. Esta orientación se puede reflejar en los trabajos de tesis que deben efectuar un aporte al impacto del MERCOSUR en su región, e incluso en su ciudad, y al aprovechamiento de las oportunidades que se han abierto.

Ello debe permitir, al extenderse en forma sistemática, que cientos de profesionales estén preparándose simultáneamente en distintos centros universitarios, desarrollando trabajos de investigación sobre cuestiones de valor práctico para sus respectivas comunidades.

El intercambio de profesores y de estudiantes, la conexión vía Internet de quienes participan en distintas localidades del mismo ejercicio de post-grado, la difusión de los trabajos que se realicen, pueden contribuir al desarrollo de una red de profesionales y universitarios, preparados para participar activamente en el asesoramiento a gobiernos y empresas que operan en el ámbito del MERCOSUR.

Lo más importante es que un ejercicio de este tipo permita formar profesionales sensibles al conocimiento y comprensión de los otros países socios, y permita además el tejido de relaciones personales entre docentes y profesionales de distintos países.

Extender estas experiencias a todo el MERCOSUR y al resto de América Latina puede ser un campo propicio especialmente para la cooperación europea con la integración regional, dada la gran experiencia de la Unión Europea en la materia y los programas y recursos que se disponen a tal efecto.

Redes académicas regionales e inter-regionales pueden, en tal sentido, junto con otras instituciones, como por ejemplo el INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe), desempeñar un papel central en el desarrollo de metodologías y programas de estudio para concretar la cooperación entre

instituciones, investigadores, profesores y estudiantes de postgrado en materia de integración económica, ayudando a capitalizar las ventajas y oportunidades originadas en las nuevas tecnologías de información, y en un momento histórico único para concretar la vieja aspiración latinoamericana a la integración regional.

***Formar
profesionales
sensibles al
conocimiento
y comprensión
de los otros
países socios.***