

III. Marco conceptual del vínculo desarrollo regional y educación superior

Entre los desafíos contemporáneos que enfrentan las IES, derivados de los requerimientos del proceso de globalización y desarrollo de la sociedad del conocimiento, encontramos el fenómeno de la masificación y mayores exigencias de equidad; el mejoramiento de la calidad de la formación; el mayor involucramiento requerido en el desarrollo económico y social; las tensiones entre el “colegialismo” tradicional y el emergente “gerencialismo” (Albatch, 2008); y atender los requerimientos de los diversos grupos de interés (*stakeholders*), preocupados por el desempeño de las instituciones.

En un nivel de análisis meso institucional², las IES no son solo proveedoras sino también dinamizadoras del entorno; no son solo objeto de las políticas públicas, sino también sujetos orientadores. De este modo, las IES tienen una oferta que crean a partir de sus propias realidades y trayectorias (Becher, 2001). Asimismo, como señalan Muga y Sotomayor (2010), a diferencia de las universidades que tienen la capacidad de ejercer un liderazgo global, en las IES “territorializadas” sus posibilidades de posicionamiento pasan por las oportunidades que les otorga el entorno, y las restricciones vienen más bien dadas por sus condiciones internas. Son importantes factores de posicionamiento institucional aquellos tales como las redes, las relaciones “cara-a-cara”, la institucionalidad de apoyo y las oportunidades de desarrollo académico que otorgan un ambiente local de alta atractividad (Boisier, 2006; Rojas, 2001).

En un nivel de precisión amplio, es necesario señalar que el papel del estado no es solo de un aparato de control burocrático que asegure estabilidad y gobernabilidad. Su rol esencial –en un contexto de regulación democrática– es constituir el espacio donde la sociedad manifiesta sus expectativas del país que quiere vivir, de los valores que rijan la convivencia y los intercambios. Por eso que es legítimo hablar de una política nacional para el sistema de educación superior, en todos sus niveles.

En esta medida la noción de “bien público” en la educación superior radica en que muchas de las acciones que realizan las IES constituyen actividades complejas – culturales, sociales, formación de capital humano avanzado, investigación– (Albatch, 2008), que contribuyen a la formación profesional y técnica, así como a incrementar la capacidad de innovación y su difusión, como factor propulsor de la competitividad y de un régimen de crecimiento con equidad.

² Es decir, un nivel de análisis que considera la estructura del aparato público y de gobierno responsable del sistema de las IES, la normativa legal, y las políticas y estrategias públicas (Rock & Rojas, 2012). Esta distinción también considera un nivel de análisis meta y micro; distinciones efectuadas a partir de Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996).

Las insuficiencias que eventualmente se observan en la generación de estos bienes públicos provienen tanto de fallas de mercado como del estado. Entre las primeras, la insuficiente apropiación que conlleva la producción de estos bienes, la limitada información en el contexto que se da la educación superior emergente, sobre todo por las tasas de crecimiento que ha tenido el sistema de educación superior en el mundo. Entre los segundos, los problemas de coordinación que exhibe la política pública y las capturas corporativas que suelen sufrir las instituciones públicas. Ambos tipos de fallas, de mercado y de estado, generan fuertes costos de transacción que inhiben la generación de conocimiento avanzado y desarrollo tecnológico, así como la gobernabilidad y alineamiento del sistema y, en cambio, estimulan eventuales riesgos morales en el comportamiento de las diversas instituciones y sus miembros.

Llama la atención la baja prioridad que históricamente ha ocupado la educación superior en la discusión política y social chilena, más aun considerando el alto impacto de sus bienes públicos, que, fuera de ser reconocida como un vehículo de movilidad social, no se le ve como un canal privilegiado para apalancar el desarrollo.

También es notable el bajo perfil, tanto político como social, que ocupan las políticas públicas y recursos destinados a I+D+i (investigación, desarrollo tecnológico e innovación) más allá del reconocido papel como vehículo de movilidad social que se le atribuye a la formación superior. A pesar del alto gasto nacional en educación superior, 2,1 % del PIB, el aporte público es muy bajo, no superior al 0,9 % del PIB, siendo muy inferior al promedio de los países de la OCDE. Así también el gasto en Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (I+D+i), no es mayor al 0,7 % del PIB (DIVESUP, 2013).

Los trabajos de Salmi (2009), Salmi y Albatch (2011), Kerr (2007, 2001), nos muestran que China (Hong Kong incluido), Singapur, India, California (EEUU), países con alta y baja cobertura de educación superior, que han alcanzado desarrollos notables en las últimas décadas, exhiben una elevada sensibilidad del estado y de la sociedad respecto del rol que cumplen las instituciones para enfrentar los desafíos económicos y sociales, a través una educación superior de calidad y altos estándares de investigación y progreso tecnológico.

En general, el sistema chileno refleja la masificación y desregulación que señala la tendencia mundial, y una apertura al medio –principalmente en lo que respecta a las fuentes de financiamiento, bastante menos en lo que se refiere a las necesidades de desarrollo económico y social– lo que está creando mayor complejidad y diversidad en los sistemas académicos. Oportunidades de acceso sin precedentes pero que, al mismo tiempo, crean sistemas que son menos igualitarios, más heterogéneos en calidad y más difíciles de financiar (Altbach, 2008; Lavados, 2006).

Como se ha señalado, las IES deben necesariamente contribuir a crear las condiciones para el desarrollo del territorio en las que están insertas y apoyar a las personas y la sociedad a incrementar sus opciones y oportunidades de destino. Del mismo modo, la estimulación de la ciudadanía para modelar una sociedad inclusiva y democrática es una dimensión importante del compromiso con el bien común de las instituciones del estado, el que por cierto no excluye a otras instituciones de educación superior que así definan su misión.

De la misma forma, un desafío que es vital para las IES y su servicio a la sociedad, es conciliar la generación de conocimiento, el debate, la práctica del pensamiento crítico frente al poder de los diversos grupos de interés, del gobierno o de quién financia o administra las IES.

Como consecuencia de lo anterior, se ha tensionado también el clima de conducción de las IES, cuestión que se refleja en la emergencia del “gerencialismo”, producto de las necesidades de gestión que enfrentan las instituciones, las que muchas veces no dialogan de manera adecuada con el “colegialismo”, tradicional de las instituciones de educación superior (Brunner, 2010; Altbach, 2008).

En efecto, las IES –en la actualidad– deben servir a muchas comunidades o grupos de interés, lo que ha sido muy bien expresado en el concepto de “multiversidad” de Kerr (2001); en el plano interno, a estudiantes, académicos y funcionarios de apoyo administrativo; en el entorno, a exalumnos, gobierno, empresas y comunidades locales. Pero dicho ello, existe la necesidad de darle gobernanza a las IES en función de los propósitos de sus grupos de interés legítimos, vale decir, liderazgos y estructuras de gestión y gobierno coherentes con el conjunto de estas comunidades.

En este sentido es un aporte importante, como una cierta referencia para la vinculación con el medio de las instituciones de educación superior, evaluar las variables que al respecto plantea un distinguido grupo de académicos que conformaron un comité técnico de vinculación con el medio coordinado en su momento por Heinrich Von Baer³.

Ellos presentan las siguientes matrices en relación con los actores principales del entorno y con los posibles componentes de vinculación de las instituciones de educación superior (CNA, 2010):

Campos de interacción		
Principales segmentos o actores de la sociedad, estratégicamente relevantes para la vinculación con el medio y el desarrollo de la institución.		
Estado y sus instituciones (Municipios, Servicios Públicos, Gobiernos Regionales, Gobierno Central, Congreso Nacional, Poder Judicial, etc	Empresas pequeñas Medianas, grandes y sus organizaciones locales, regionales, nacionales.	Sociedad Civil y sus organizaciones sociales, gremiales, culturales, deportivas, no gubernamentales, sin fines de lucro, asociaciones, fundaciones, corporaciones.

Componentes de interacción			
Formas o modos de acción a través de las cuales la institución decide desarrollar sus actividades de vinculación con el medio.			
Educación Continua	Desarrollo Artístico Cultural	Desarrollo deporte, recreación y actividad física	Investigación Aplicada
Desarrollo y promoción de programas de capacitación, actualización y perfeccionamiento orientados a profesionales y funcionarios de instituciones del estado, empresas privadas y organizaciones sociales, según sus propios requerimientos y acorde a una política institucional definida para este ámbito.	Espacios de interacción y desarrollo integral compartido en el ámbito de la cultura y las artes, a través de programas propios o con apoyo externo, que cuentan con mecanismos de medición de impacto y registro de las actividades desarrolladas en este ámbito.	Programas y actividades extracurriculares dirigidos a la creación de espacios de interacción y desarrollo integral a través de la actividad física, el deporte y la recreación, que cuentan con mecanismos de medición de impacto y registro de las actividades desarrolladas en este ámbito.	Líneas, proyectos y estudios específicos de investigación aplicada, relacionados a oportunidades de desarrollo, problemas, aspiraciones y demandas compartidas con instituciones del Estado (diseño, reformas, evaluaciones de políticas e instrumentos públicos), con empresas privadas, instituciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

³ Actual Director del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile.

Componentes de interacción Formas o modos de acción a través de las cuales la institución decide desarrollar sus actividades de vinculación con el medio			
Transferencia e innovación tecnológica	Asistencia técnica y consultorias	Tesis de pre y postgrado	Prácticas Profesionales
Iniciativas de construcción compartida con actores del desarrollo, mecanismos de alerta oportuna hacia el entorno relacionadas a actividades de innovación y desarrollo tecnológico generadas en la academia con transferencia oportuna de sus resultados.	Planes y programas que satisfagan oportunamente los requerimientos de gestión y capacitación de instituciones del Estado, empresas privadas y organizaciones sociales, en las diversas áreas del conocimiento cultivadas en la respectiva institución de educación superior. Desarrollo de proyectos y Asesorías desde las Escuelas y Carreras a través de las asignaturas relacionadas con sus profesores, alumnos y directivos.	Desarrollo de líneas temáticas focalizadas en oportunidades de desarrollo, problemas, aspiraciones y demandas del entorno natural, social y productivo.	Actividad curricular diseñada y desarrollada en directa interacción con actores del entorno, debidamente incorporada en sus reglamentos y sistemas de evaluación.

Las estrategias de desarrollo

El desarrollo puede entenderse como “un proceso de cambio social localizado, que tiene por objetivo el incremento sostenido de la cantidad y calidad de las opciones, y oportunidades de destino, de una nación, sus territorios, de la comunidad como un todo y de cada individuo” (Wolfe, 1987; Zen, 2004). Es una definición que asume el desarrollo como un proceso de descubrimiento y utilización de potencialidades en el colectivo y en el individuo, y que reconoce tanto las bases endógenas de las oportunidades como las bases externas (instrumentos-políticas) que las promueven. Habla de una dialéctica entre sociedad e individuos necesarios para el desarrollo.

Es una definición que apela a la necesidad de entornos innovadores, de una sociedad con densidad en sus relaciones, y de marcos institucionales –constituidos históricamente– que generen las estructuras sociales básicas dentro de las cuales se

desempeñan los mercados, que proporcionan incentivos a las conductas pioneras, sancionan los comportamientos indeseados y regulan los conflictos de intereses.

Para el logro de esto, el desarrollo se enmarca en una serie de estrategias que lo potencian, dependiendo del periodo histórico que se analice. Es decir, el desarrollo se inserta en un marco general de políticas públicas, modelos económicos y de sociedad que sustentan y legitiman su contenido. De este modo, no es posible entender el concepto de “desarrollo” sin las experiencias concretas que se han llevado a cabo para impulsar sus propósitos. Este concepto depende, por lo tanto, de cómo se constituyen las transformaciones internas de sus dimensiones a lo largo de la historia política, económica y social de un país.

En el caso de Chile –pero también del resto de los países de América Latina– las estrategias de desarrollo han adquirido rasgos particulares, que merecen ser considerados en el presente análisis. Estos se enmarcan en dos periodos históricos que determinan el contenido del paradigma de desarrollo. El primero de ellos se ha denominado etapa desarrollista, que puede ser periodizado desde mediados de 1920 hasta 1973 y, el segundo, basado en políticas del “Consenso de Washington”, que tiene en Chile dos momentos: desde 1973 a 1990 y desde principios de los noventa hasta la actualidad.

La etapa denominada desarrollista se caracterizó por impulsar el desarrollo económico y social del país a través de estrategias orientadas desde el estado, principalmente⁴. En periodos de altos niveles de demandas sociales y carencia de una institucionalidad social capaz de responder a dichos requerimientos, el estado asumió el rol de construir un conjunto de servicios sociales en educación, salud, previsión, etc. Asimismo, impulsó una política económica basada en la sustitución de importaciones y, por consiguiente, el diseño e implementación de una política industrial a nivel nacional y regional.

El giro hacia una estrategia de desarrollo de perfil “neoliberal” ocurrió a mediados de la década del setenta y se caracterizó por la privatización de la mayor parte de los servicios sociales construidos hasta ese momento. Adicionalmente, respondió a los nuevos requerimientos y demandas sociales, económicas y políticas por medio de una estrategia que otorga absoluta libertad a los actores privados, reduciendo sustancialmente la acción del Estado. Así, por ejemplo, en educación superior se promovió el auge de instituciones privadas en desmedro del fortalecimiento de las

⁴ El Estado desarrollista como tal nace a partir de la segunda década del siglo XX; recibe un fuerte impulso posterior a la crisis económica de los años treinta y se consolida luego del término de la segunda guerra mundial, y alcanza su auge hacia la década de los setenta (Riesco, 2012).

IES públicas a lo largo y ancho del país, otorgándoles la más completa libertad para actuar en el campo de la educación superior.

Sin perjuicio de esta distinción general, en la actualidad ya no es posible identificar dichas estrategias de manera dicotómica sino que se entrecruzan en distintos niveles. De este modo, el desarrollo hoy se ve afectado por aquella complejidad cuya principal característica es mantener dos miradas del desarrollo en permanente tensión. Este panorama de alta complejidad ha afectado particularmente el desarrollo de las regiones y comunas, puesto que ha quedado supeditado a una política principalmente perfilada por el mercado y la acción de los privados y la ostensible ausencia del Estado en donde es indispensable e insustituible, como es, por ejemplo, en aquellos territorios que todavía permanecen rezagados.

Institucionalidad y desarrollo

El rol de la institucionalidad en el fortalecimiento de la sociedad es que contribuya con actuaciones que corrijan desequilibrios, destraben restricciones o potencien posibilidades, de manera de generar las articulaciones sinérgicas que lleven tanto a las innovaciones y modernizaciones productivas como a la posibilidad de asumir proyectos colectivos participativos, reduciendo los comportamientos oportunistas. Pero junto con el papel e impacto que pueden tener las instituciones, un valor de la modernidad que permite enfrentar con legitimidad el desafío de generar proyectos colectivos participativos es, en buenas cuentas, el pluralismo. Este es un valor que está asociado a la diversidad y complejidad producida por las interacciones que generan una cantidad cada vez mayor de sujetos intervinientes en la vida social y política, tanto por su número como por sus crecientes roles y papeles.

El desarrollo exige, por lo tanto, proyectos políticos y sociales que generen mayores opciones y oportunidades de destino para el individuo y la sociedad, basados en la democracia y en la libertad como mecanismo de legitimidad. Estos proyectos políticos y sociales actúan como mecanismos reductores de complejidad en la medida que seleccionan objetivos, valores de convivencia y métodos de interacción. Y, por paradójico que parezca, son también detonadores de complejidad, en la medida que permiten la acumulación de capacidades –políticas, económicas, científico-técnicas y culturales- y su interacción sinérgica. Es el círculo virtuoso que permiten los proyectos políticos, porque en la medida que existen eslabones entre las capacidades de los diferentes actores, estas tienden a incrementarse aún más, estimulando oportunidades y opciones de destino cada vez mayores y mejores.

Sin embargo, la democracia y la libertad llevan una constante tensión sobre la gobernabilidad de un país, y a la larga sobre su competitividad. Al respecto el marco

institucional debe ser flexible de forma tal que permita responder a la creciente demanda de la sociedad.

Y más precisamente, ¿cómo se define la política pública y el rol de una universidad y de una IES, localizada en un determinado entorno territorial, en el estímulo de las interacciones sociales que conlleva un proyecto colectivo de tipo político y social?

Planteado de esta forma, es claro entonces que el marco de la política pública y el rol de una IES localizada en una región vienen dados por sus posibilidades de fomentar las interacciones sociales, en el conjunto de las dimensiones que importan para el desarrollo. Estas Interacciones se efectuarán en la medida que exista copresencia (interacción presencial) entre los agentes, o relaciones cara a cara; asimismo, requieren que existan intereses compartidos y capacidad para comprender el trasfondo de las divergencias y las vías de solución factibles. Cuando estas interacciones han existido se puede ver registrada en la historia de los colectivos y de las instituciones “espacios de aprendizaje y experiencias compartidas”, que son los que estimulan las redes y la densidad de la interacción social, proxémica o distante. En el fondo, la confianza entre las IES y sus agentes surge de motivaciones y conocimientos comunes y, por sobre todo, de una visión de largo plazo, donde la acción de cada actor individual se hace proyectando una relación duradera en el tiempo (Hardin, 2010).

Por el contrario, si lo que caracteriza a una sociedad son espacios de “poder y experiencias cuyo acceso es diferenciado” (Rojas, 1994) sea por factores culturales, religiosos, de poder, lo que veremos será carencia de redes, multitud de prejuicios, bajo pluralismo y baja capacidad de acción colectiva. Todo lo anterior redundará en una menor innovación y menor calidad de vida para la población, pues estas en la actualidad dependen fuertemente de fuentes multitudinarias (crowd-source) y relaciones persona a persona (Perry, 2013).

En este sentido, una IES será un instrumento de la política pública en lo que se refiere a su entorno territorial relevante, en la medida que a través de ella se busca estimular estos espacios de interacción y de experiencias y aprendizajes compartidos, y las conexiones resultantes con su entorno (local y global) constituirán fuente de su legitimidad y de su propio desarrollo. Lo anterior, puesto que estas conexiones con el medio constituyen espacios que detonan dinámicas de interacciones en los ámbitos científico-tecnológicos y culturales y, también, en el político y en el económico, en un territorio acotado, donde por las relaciones cara-cara, generadas por la cercanía, se produce un conocimiento tácito valioso para la mejora incremental.

Así, las innovaciones radicales y disruptivas que pueden venir del exterior a la región, exige que las IES interpreten y generen nuevos contactos de forma tal de flexibilizar los marcos institucionales regionales.

Ahora bien, gestar proyectos políticos y económicos no es necesariamente un rol de las IES, pero sí pueden ser catalizadoras de ellos o influenciar en sus elementos esenciales. La discusión e involucramiento en los desafíos de la sociedad, como lo señala Altbach (2010) ha constituido históricamente una de las fuentes de legitimidad de la educación superior, por su aporte a la generación, difusión del conocimiento y el debate intelectual. En la medida que este debate y desarrollo de conocimiento se realiza a partir de interacciones e intereses compartidos con los actores del medio, la IES legitima su actuación como un nodo de inteligencia y articulación social de su entorno, que permanece superando los horizontes de planificación de un gobierno y una empresa.

A partir de lo anteriormente señalado, **es posible definir el desarrollo a través de las siguientes dimensiones:**

- Política
- Económica
- Social
- Científico-técnica
- Cultural e identitaria
- Medio ambiente y territorio

Por su parte, **los actores involucrados en estas interacciones territoriales son:**

- Instituciones de administración pública, gobiernos regionales y municipales.
- Empresarios, sindicatos, empresas regionales.
- Científicos, profesionales, instituciones I+D, Universidades.
- Líderes de opinión, intelectuales, medios de comunicación.
- Organizaciones culturales.
- Representantes de etnias.
- Organizaciones territoriales (represente de la comunidad)

Es importante considerar en nuestro enfoque la perspectiva institucional, por cuanto condiciona la forma de establecer el vínculo de las IES con el desarrollo regional. Por ejemplo, un modelo de descentralización mayor implica una institucionalidad regional más fuerte de la que existe hoy en el país, y del mismo modo en las IES.

La siguiente figura representa este enfoque a la luz de las distintas dimensiones anteriormente planteadas.

Figura 1. Representación de la interacción de la educación superior con las dimensiones y actores del desarrollo regional

