



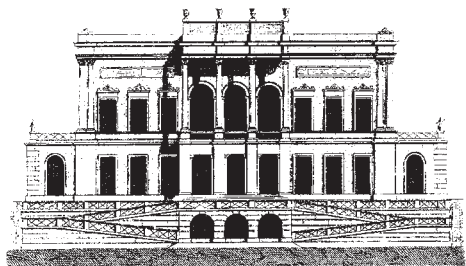
**PERFILES
EDUCATIVOS**

ISSN 0185-2698

Aponte, Eduardo (1997)

**“EDUCACIÓN SUPERIOR, TRABAJO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA
DEL MERCONORTE: ESCENARIOS TENDENCIALES PARA LAS
INSTITUCIONES DE LA REGIÓN DE LAS AMÉRICAS,
EL CARIBE Y PUERTO RICO”**

en Perfiles Educativos, Vol. 19 No. 76-77 pp. 31-46.



Educación superior, trabajo e integración económica del Merconorte: escenarios tendenciales para las instituciones de la región de las Américas, el Caribe y Puerto Rico



*Eduardo Aponte**

La integración económica regional que resulta de la competencia económica internacional posee una estructura basada en la innovación y eficiencia de los procesos tecnocientíficos, de la producción e intercambio internacional de bienes y servicios. Este proceso tendrá un gran impacto en la cooperación científica y tecnológica entre los países, en la especialización, división y ubicación del trabajo y en particular en la comunidad internacional del conocimiento y las instituciones de la educación. Dichas organizaciones y entidades van a tener un papel protagónico en el proceso de generación de conocimiento, desarrollo de tecnología y formación de recursos humanos necesarios para una integración regional más nivelada y equitativa.

Como resultado de la integración económica de varias naciones, la aceleración del proceso de globalización en las relaciones internacionales tendrá un profundo impacto en cada país de la región y en sus instituciones. Este impacto ya ha comenzado a evidenciarse en la comunidad de educación superior y el sistema de conocimiento internacional, sobre todo en los esfuerzos de reformas, reestructuración y financiamiento de las instituciones universitarias.

Este trabajo intenta delinear algunos escenarios de cambio para las universidades de la región de las Américas, con atención particular a las instituciones de Puerto Rico y el Caribe. Entre los cambios se exploran aquellos relacionados con la educación superior, la naturaleza y la división del trabajo en la región del Merconorte.

The regional economic integration as a consequence of the international economic competition possesses a structure based on the innovation and efficiency of the techno-scientific processes in the international production and exchange of goods and services. This process will have a large impact on the scientific and technological cooperation among countries, in the specialization, division and location of work and, in particular, in the international community of knowledge and education institutions. Such organizations and institutions will play a leading paper in the process of generating knowledge, developing technology and training human resources necessary for a more balanced and evenhanded regional integration.

As a result of the economic integration of some nations, the acceleration of the globalization process in international relations will have a serious impact in each one of the region's countries and their institutions. This impact has already become evident in the higher education community and the international system of knowledge, especially in the efforts to reform, restructure and finance colleges and universities.

This paper attempts to outline some changing scenarios for universities in the American Continent, putting special emphasis on Puerto Rico and the Caribbean. Some of the changes analyzed deal with higher education, the nature and division of labor in the Merconorte region.

REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA Y GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL, 1975-1988

En la década de los setenta, a mitad de la guerra fría y durante la crisis mundial del petróleo, la tensión estructural de la economía mundial que caracterizó estos años generó las condiciones para impartir el dinamismo a la revolución tecnológica que caracterizó a los procesos de reestructuración de las economías de mercado durante la década de los ochenta. Los estudios de Castells, 1989 (O'Connor, 1973; Bowles, Gordon y Weisskoff, 1983; Carnoy, 1983), demuestran cómo la revolución tecnológica respondió a una reestructuración y reformas de las economías de mercado de los países desarrollados para superar la crisis y continuar el proceso de acumulación de capital sin transformar el orden de poder internacional. Este proceso dio lugar a un capitalismo reformado a nivel doméstico e internacional. El nuevo "modelo económico" se fue creando como resultado de una política económica por parte de los países con poder hegemónico en el ámbito de la economía internacional. Tal política económica no pertenecía a ningún país en particular, partido político o administración, aunque podríamos decir que los gobiernos de Reagan y Thatcher adoptaron este modelo neoliberal de acción económica para resolver los problemas de acumulación de capital de ambos países y reafirmarse en la economía internacional. El resultado de la política económica de los países domi-

† nantes fue la creación de una nueva estructura en la economía mundial, proceso que se inició hace 15 años y que viene a concretarse con esta etapa del desarrollo de la sociedad posindustrial. Una característica coyuntural de este proceso ha sido la proliferación de los tratados económicos que reflejan los procesos de regionalización de la economía mundial.

Este proceso de reestructuración económica puede ilustrarse mediante las siguientes políticas y medidas económicas con algunas de sus consecuencias en las sociedades:

1. Control de la inflación por medio de la restricción monetaria y la austeridad fiscal dirigida a limitar el gasto del Estado benefactor (*Welfare State*) (O'Connor, 1973, 1984) y del complejo industrial militar (*Warfare State*).
2. Reducción de costos laborales-salarios, condiciones de trabajo y beneficios sociales para el trabajador, a la par que alza en las ganancias (Bowles, Gordon, Weisskoff, 1983) y fortalecimiento de las operaciones multinacionales como resultado de este proceso.
3. Aumento en la productividad y ganancias de las compañías mediante las cesantías, reducción de horas de trabajo e innovaciones tecnológicas como maquinaria, robótica y aumento en el ritmo de trabajo (Reich, 1991).
4. Reestructuración del sector industrial, desinversión en sectores de la economía y de las regiones para invertir en nuevos productos, industrias de alta tecnología y de servicios. En Puerto Rico, los procesos de desindustrialización en la manufac-

* Ponencia presentada en el Primer Simposio Regional de Educación, Trabajo y la integración del Merconorte, organizado por el Consejo de Educación Superior de Puerto Rico, Hotel Caribe Hilton, 26 de septiembre de 1995.

tura comenzaron a darse a partir de 1975 (Bluestone y Harruson, 1983; Villamil, 1979; Gutiérrez, 1977).

5. Gran crecimiento de la economía "paralela o subterránea" de transacciones económicas en efectivo no controladas por el Estado, muchas veces ilegales. Entre éstas se cuenta el subempleo, producción y venta de drogas; pequeños negocios que no pagan contribuciones o impuestos y muchos otros que proliferaron durante la década de los ochenta, como el trabajo en negocios de inmigrantes indocumentados (Portes y Castells, 1989; Piore y Sabel, 1984; Walton J., 1985, y otros).
6. Apertura al mercado mundial de producción y el comercio para aprovechar los costos y localizaciones ventajosas como una estrategia de los gobiernos y las compañías multinacionales (Bienfeld y Godfrey, 1982; Little, 1982).
7. Medidas relativas de control de precios de los materiales de producción o insumos para asegurar la estabilidad del sistema de precios y los flujos de moneda de cambio (OECD, 1984).

Al revisar estas tendencias, se puede argumentar que la nueva tecnología es el factor principal detrás de estas medidas o política económica que resultan en un capitalismo reformado. La función de la alta tecnología en este desarrollo estructural podría resumirse como sigue:

1. La alta tecnología contribuye a un aumento en la productividad y eficiencia en todos los sectores de la economía. El impacto mayor ocurre en el sector de servicios y en las oficinas donde es determinante la for-

ma en que se procese y use la información. Uno de los impactos de la tecnología fue la reducción en costos operacionales y empleos.

2. Por lo anterior, en el mundo del trabajo los gerentes y profesionales ganaron estatus e ingreso con relación a los trabajadores de cuello azul. Esto, como lo anterior, es otro factor que está contribuyendo a la reducción en el poder de las uniones y al estancamiento social y económico de estos mismos trabajadores.
3. Los cambios tecnológicos fueron una fuente para la nueva inversión, el motor principal de la recuperación económica de muchos países, corporaciones y compañías. De acuerdo con estudios de la OECD (1981-84) este fenómeno fue muy importante en las inversiones japonesas y estadounidenses.
4. Este movimiento de capital fue renovando y modernizando la producción mediante industrias de alta tecnología (Castells, 1986; Markusen, 1984).
5. La nueva tecnología estimuló los mercados de consumo de los niveles socioeconómicos más altos por medio de artículos tales como computadoras, telecomunicaciones, video, etc., conectando el trabajo con el automóvil y el hogar.
6. Finalmente, pero no menos importante, las telecomunicaciones son la base material y económica del proceso de "globalización" de la economía, tanto en la producción automatizada como en el mercado (Nicol, 1984; Henderson y Scott, 1986).

Por lo anterior, podemos decir que la revolución tecnológica ha sido factor principal en la conceptualización y ope-

ración de la nueva reestructuración a nivel mundial.

REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA Y SEGUNDA ETAPA EN LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL, 1985-1995

Después de la Segunda Guerra Mundial y el desarrollo de la guerra fría, la expansión de los países hegemónicos, y más tarde de los países reconstruidos por éstos, dio lugar a un orden internacional que culmina en los ochenta con las operaciones multinacionales a nivel mundial.

Como parte de las estrategias macropolíticas de posguerra y del conflicto ideológico en la guerra fría con los soviéticos, durante los años sesenta y setenta los Estados Unidos, por medio de sus universidades, vendieron a Japón, Corea y Taiwán un paquete de patentes básicas como parte de acuerdos y alianzas para el desarrollo industrial de estos países. Aunque éstos no tenían una amplia base científica, desarrollaron la tecnología y sus aplicaciones industriales aumentando su productividad industrial y penetrando también los mercados de productos de mediana y alta tecnología.

La política económica proteccionista de mercado nacional, combinada con múltiples localizaciones de operación y mano de obra calificada altamente productiva, caracterizaron la agresividad y desplazamiento de mercados por las multinacionales niponas que llevan a Japón a convertirse en una superpotencia económica para mediados de la década. Las operaciones multinacionales conectadas a través de redes de información estratégicas, la aplicación de pro-

ducción computarizada y el uso intensivo de alta tecnología, como la robótica, son estrategias económicas características del llamado "modelo japonés".

Para poder considerar cuál ha sido el impacto de la tecnología en la reestructuración de la economía es necesario ver sus efectos en los mercados de inversión, en el desarrollo de los recursos humanos y en la división internacional del trabajo:

1. La automatización del trabajo y el descenso en el costo de producción están reteniendo la creación de empleo en la empresa matriz a expensas de los trabajos que se habrían creado en el llamado tercer mundo después de la Segunda Guerra Mundial, por medio del desarrollismo en estos países y la expansión de las multinacionales. En esta nueva modalidad los países más afectados son los del tercer mundo, ya que a más automatización en la producción y la administración de las empresas, menos importantes resultan ser los más bajos salarios y la materia prima como atractivo de localización. Este fenómeno desmantela la estrategia de industrialización de los países pobres, ya que concentra el crecimiento y desarrollo en las empresas matrices para aumentar su nivel competitivo en el ámbito internacional.
2. Las industrias de mediana y baja tecnología se ubican cerca de los mercados y la infraestructura disponibles de acuerdo con otros factores complementarios, como la capacitación y productividad del trabajo. Eso explica la fabricación de carros japoneses y alemanes en Estados Unidos y en los países recién industrializados del tercer mundo como

Brasil, México y Venezuela, entre otros.

3. La inversión se concentró en los países más desarrollados en donde están los mercados y la infraestructura necesarios para la producción utilizando alta tecnología.
4. Los mercados en los países del tercer mundo comenzaron a ser compartidos por las compañías multinacionales, al menos en aquellas áreas en donde se daban las ganancias más altas.

Debido a la tecnología de telecomunicaciones, la integración de la administración de las empresas, al igual que las transferencias de tecnología dentro de la misma empresa, se hizo posible en sus múltiples localizaciones y mercados. Esto es muy importante porque determina la estrategia competitiva de una empresa con relación al mercado global. La nueva tendencia de globalización por medio de múltiples localizaciones tiene serias implicaciones para el tercer mundo, ya que aquellos países que tengan infraestructura —los recursos humanos calificados—, además de mercado para la inversión y la producción de empresas de alta tecnología, son los lugares en donde este tipo de industria se establecerá. En ese sentido, durante la década de los ochenta Europa occidental, países en Asia, y México, Brasil y Puerto Rico se consideraban atractivos para este tipo de inversión industrial. Tal fenómeno hizo que los países que querían atraer cierto tipo de industria de alta tecnología ofrecieran incentivos, financiamiento y otras condiciones para atraer este tipo de empresa multinacional. Aquellos gobiernos, como los países de la OPEC, eran los que podían ofrecer tanto be-

neficios de localización como de financiamiento.

Hacia el fin de la década, la reestructuración y reformas del capitalismo en los países hegemónicos tuvo un impacto desolador para muchos países del llamado tercer mundo. Como sabemos, al periodo de las bajas tasas de crecimiento en un gran número de las economías se le ha llamado la década perdida, periodo caracterizado por la crisis y reforma del Estado, la continuidad de la deuda externa y el resurgimiento de conflictos sociales en la región.

Las consideraciones y tendencias que se desarrollan a finales de la década de los setenta continuaron y se acentuaron en la década de los ochenta. El escenario que tuvo la educación como parte de la política social para apoyar las estrategias de desarrollo en los países del tercer mundo podría resumirse como sigue:

1. Reducción de la actividad económica en muchos de estos países de crecimiento y desarrollo desigual.
2. Alto desempleo, esencialmente entre la juventud —a pesar de tener éstos más educación que las anteriores generaciones—, y altos niveles de inflación en el costo de vida y en las credenciales con relación a los tipos de empleo disponibles.
3. Una alza en la demanda por más y distintos tipos de educación como resultado de los cambios en población, urbanización, alto índice de desempleo, desigualdad entre los sexos, mayor participación de la mujer en la fuerza laboral; cambios tecnológicos y desindustrialización en algunos sectores de la producción, y distribución de los servicios de la

economía, así como cambios en los costos de producción y mercados de inversión de capital en el ámbito internacional.

4. Cambio de actitud acerca del papel y valor general de la educación para la sociedad y para los individuos, con el resultado de un descenso en la prioridad para la educación tradicional general desde la perspectiva de los políticos, en términos de financiamiento pero con un giro hacia los programas técnicos en la educación.
5. Crisis fiscal recurrente, reducción proporcional del presupuesto público, sobre todo para la educación general, y ayuda asistencial a la familia y a los desprovistos.
6. Como resultado de los niveles de desarrollo alcanzados, se dan cambios drásticos en la estructura poblacional que cambian las tasas de participación laboral y dependencia en la población, lo que afecta a la población estudiantil que abandona la escuela y a la población senecta que se considera no productiva.

Podríamos decir que a la década de los ochenta se le conoce como la época de los estudios y propuestas de reforma educativa y del gran debate alrededor de la crisis. Sin embargo, tal debate se concentró primordialmente en los aspectos cualitativos con relación al costo de la educación.

ESCENARIOS DE CAMBIO EN LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA REGIÓN

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC o NAFTA), el Merconorte, el Mercosur y los acuerdos del GATT, al igual que otros tratados de

comercio como modelos de integración regional, no caen dentro de los esquemas de integración tradicionales que caracterizan a la Comunidad Económica Europea, sobre todo por los niveles tan desiguales y asimétricos en tamaño, estructura de producción y condiciones sociales entre los países contratantes.

Los resultados de este tipo de integración económica sientan las bases para los procesos de regionalización que impactarán el trabajo y determinarán en gran medida el papel que tendrán las instituciones de educación superior (ES) (García Guadilla, 1993; UNESCO, 1993; Albach, 1989). En dichos procesos habrán de coexistir opciones de cambio para la humanidad relacionados con los procesos de integración, regionalización y "globalización" (García Guadilla, 1994).

Tendencias de cambio en la educación superior

De acuerdo con la UNESCO (1993), al comenzar la década de los noventa el contexto en el cual se lleva a cabo la regionalización exhibe las siguientes tendencias generales:

1. Reducción en la expansión cuantitativa pero con aumento en la diversidad de oportunidades educativas.
2. Aumento de los problemas relacionados con el crecimiento desigual de los sistemas, tales como acceso y calidad de las oportunidades de estudio.
3. Aumento de los problemas relacionados con la pertinencia del currículum de educación superior, desfase entre la misión y objetivos de las instituciones con relación a las necesidades y requerimientos sociales, eco-

nómicos y políticos de las sociedades, como inflación en el costo de la educación, baja empleabilidad de los egresados así como la productividad y eficiencia en el trabajo.

4. Intensificación y desarrollo de los modelos gerenciales en la formulación, planificación, evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior, para atender los problemas de pertinencia calidad y eficiencia.
5. Aumento de la brecha entre países desarrollados y pobres en cuanto a la educación superior científica y tecnológica —uno de los factores fundamentales en las estrategias de competencia internacional de las naciones.
6. Continuidad y profundización de los problemas de la crisis fiscal de los gobiernos con relación al financiamiento de la educación en general y en particular de la educación superior por su alto costo alto de inversión.

En términos generales, estas tendencias en la educación superior posiblemente puedan acentuarse con los tratados económicos en la comunidad internacional. Sin embargo, los tratados de integración económica tienden a fortalecer una lógica de organización social en donde los aspectos económicos están orientados a fortalecer el papel protagónico del capital y la dinámica del mercado en la sociedad. En este escenario de “globalización”, el crecimiento de los países pobres va a continuar limitado con relación a los países avanzados en la medida que no se percaten del entrelazamiento del capital, la producción tecnologizada y las redes de comunicación. En tal estructuración regional, los países más pobres no podrán integrarse como mercados o

como fuente de trabajo por los bajos niveles de escolaridad y productividad de sus recursos humanos. La localización de las materias primas y los bajos costos del trabajo perderán valor relativo con relación a las estrategias competitivas de las corporaciones multinacionales (García Guadilla, 1994).

IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

En términos generales y por la experiencia de los países que gestaron el Merconorte, se puede identificar parte de los efectos que podría tener la integración en el trabajo y los sistemas de educación superior. A grandes rasgos podemos comentar lo siguiente:

Como parte de los esfuerzos de reforma educativa en Estados Unidos, Canadá y México durante los últimos cinco años, varias tendencias de cambio han armonizado los sistemas de educación superior que sirven como punto de referencia para cambios en otros países de la región. Entre éstos podemos mencionar:

1. La movilización de las reformas de Estado y la política pública para permitir la integración económica y la consolidación regional relacionada con la integración entre los países contractuantes. Dicha integración incluirá cambios en estrategias económicas, reformas fiscales y del trabajo en la legislación laboral para lograr solidez regional.
2. Apoyo y desarrollo de vínculos entre corporaciones y universidades, que en Estados Unidos y Canadá ocurren dentro de dos órbitas de influencia: la internacionalización del

- capital y las redes de información. Desde estos grupos de interés y poder se ve la investigación y el conocimiento en las universidades como elementos esenciales en la inversión y producción de nuevos productos para el mercado. El financiamiento público y del sector privado seguirá aumentando para hacer posibles estas transformaciones de las universidades. Ulteriormente, muchas instituciones orientarán su misión y objetivos hacia la dinámica del mercado. Las escuelas profesionales seguirán esta dinámica, al igual que el financiamiento disponible, para armonizar sus ofertas curriculares de acuerdo con las nuevas demandas de los empleos y la práctica de las profesiones (H. Buchbinder y J. Newson, 1992-94; C. Barrow, 1993). En la educación general básica seguirá la tendencia hacia el desarrollo de un currículum nacional estándar orientado a los sectores económicos más dinámicos y el trabajo en la sociedad emergente posindustrial, sectores que ejercen presión sobre la política educativa de la expansión industrial de principios de siglo para cambiar aceleradamente hacia nuevas destrezas y nuevas estructuras organizacionales escolares.
3. La investigación práctica orientada al mercado, para cerrar la brecha de innovación de productos nuevos, desplazará a la investigación científica pura en términos de prioridades y financiamiento (ID) de los fondos institucionales y federales, y posiblemente de las fundaciones (P. Altbach, 1980 y 1994).
 4. Las agencias acreditadoras privadas y del Estado medirán los procesos de armonización mediante cambios en los requisitos de licenciamiento, acreditación y financiamiento de la educación superior. Dicha tarea no será sencilla debido a los reclamos sociales de varios sectores de la comunidad de educación superior, de ños profesionistas y de la sociedad en general.
 5. La transformación reorientadora de las universidades hacia el mercado (aunque sean algunos sectores), centralizará mayor poder de decisión de los administradores con relación a la participación de las facultades y los estudiantes. La crisis fiscal del Estado atraerá a los administradores hacia el gobierno federal y las corporaciones en busca de fondos externos para atenuar los recortes estatales y locales de funcionamiento institucional.
 6. La transición hacia la sociedad posindustrial de los países desarrollados, en términos de la relación educación y trabajo, crea un legajo de transformación entre las estrategias educativas y las demandas o requisitos de la industria y las ocupaciones, lo cual acentúa la crisis o desgaste de la educación básica, postsecundaria y universitaria que caracterizó la política educativa de posguerra en los Estados Unidos. Tal política se exportó y adoptó como modelo en las estrategias desarrolladas por nuestros países a partir de la década de los sesenta en el tercer mundo. La orientación de la educación general básica y la educación superior hacia el mercado tiende a llevar las reformas institucionales y del sistema de educación superior hacia modelos organizativos y operativos de corte corporativo de donde se origina gran parte del pen-

- samiento gerencial moderno basado en la eficiencia y el uso de alta tecnología. Como resultado se podría reducir el nivel alcanzado de autonomía académica, así como la participación de los docentes y los estudiantes en la toma de decisiones.
7. Por el nuevo valor económico del conocimiento, se van a armonizar e implantar con mayor rigor las leyes patentes, licencias profesionales y derechos de autor dentro y fuera de las instituciones de educación superior (C. Barrow, 1994; R. Reich, 1991; L. Thurow, 1991).
 8. Por los requerimientos de la integración y el proceso de "globalización" los ofrecimientos curriculares de las universidades se harán más interdisciplinarios y flexibles para poder crear una fuerza laboral con "destrezas simbólicas" como la conceptualización, las matemáticas y la abstracción visual. Los especialistas tendrán la flexibilidad para investigar y comunicarse en varias formas y códigos. En otras palabras, deberán manejar varios idiomas, ensamblar ideas en lugar de cosas desde un contexto o área hacia otra y viceversa, para reconceptuar y resolver problemas (C. Barrow, 1994). Igualmente, la movilidad y el adiestramiento continuo de estos especialistas van a demandar de las instituciones tanto flexibilidad como diversidad en sus ofrecimientos, lo cual podría ir transformando a las instituciones en centros interdisciplinarios de estudio continuo, centros de excelencia seleccionados por los usuarios o por este tipo de educando.
 9. Finalmente, los cambios en la política de educación superior de Estados Unidos van a dejar su impacto en la región del Merconorte. La estrategia económica de transición hacia la posindustrialidad de algunos sectores de la producción (desindustrialización manufacturera) y del sector de los servicios atraerá un gran número de inversionistas de la manufactura a México y a los países de la periferia recién industrializados. En alguno de estos países hay nichos de industria de alta tecnología y sectores posindustriales, lo que representa capital en busca de mejores ventajas comparativas de operación, tales como trabajo menos costoso, calificado, especializado y productivo. Esta estrategia económica transfiere gran parte de la inversión de capital industrial manufacturero a la región periférica, promoviendo y reteniendo la de alta tecnología en la nación. Dicho sector del capital todavía mantiene liderazgo competitivo a nivel internacional. Las industrias tienen altos salarios en áreas como las finanzas, servicios profesionales y comerciales; procesamiento de información, telecomunicaciones y manufactura basadas en alta tecnología y computadorizada, entre otras. Para lograr la transición se espera una fuerza laboral más adecuada y especializada en estos sectores de la industria y los servicios.
- De acuerdo con las proyecciones del gobierno estadounidense, para el año 2000 el número de egresados de las universidades no bastará para cerrar la brecha de las destrezas que va a requerir el crecimiento de este sector de la economía, por lo cual se espera reorientar el crecimiento de los programas académicos en las instituciones de educación superior hacia estas áreas del mercado de trabajo.

Se estima que para esta fecha, cerca de dos terceras partes de los nuevos empleos van a requerir un grado de educación postsecundaria y una tercera parte algún tipo de bachillerato. Debido a la crisis fiscal y el déficit presupuestario de esta nación, no se contempla mayor crecimiento en el sistema de educación superior, por lo cual se espera que crezcan unos programas a expensas de otros. Este escenario financiero ha impulsado a las instituciones de educación superior a la adopción de modelos gerenciales basados en la excelencia selectiva: el *downsizing* institucional, la incorporación de planes estratégicos y de calidad gerencial (TQM).

Tales tendencias podrían tener un impacto negativo en México, porque es menos desarrollado y la mayor parte de los sectores de su economía todavía no han alcanzado niveles de posindustrialidad, lo cual agudiza la asimetría con relación a Estados Unidos y Canadá. En términos educativos, dicha tendencia hace obsoleta gran parte de sus instituciones educativas y debilita la oferta de trabajo en términos competitivos de la nación como miembro del Merconorte.

TENDENCIAS EN PUERTO RICO Y LA REGIÓN DEL CARIBE

Por la integración económica de Puerto Rico a la economía y por la armonía entre sus sistemas educativos, veamos cuál podría ser el impacto de estas tendencias en el trabajo y la educación superior en la Isla y la periferia del Caribe.

Para establecer y determinar la situación de Puerto Rico en los nuevos

escenarios de cambio, primero hay que trazar a grandes rasgos su origen, estructura y características principales.

A diferencia de otros países de la región, Puerto Rico, como territorio estadounidense, desde principios de siglo se ha integrado económica, política y socioculturalmente a Estados Unidos. Por razones relacionadas con la expansión económica estadounidense de principios de siglo y luego como estrategia regional durante la guerra fría, los puertorriqueños continúan en una relación asimétrica con Estados Unidos, con cierta autonomía local en cuanto a la política económica, fiscal y sociocultural.

Durante la década de los cincuenta Puerto Rico utilizó la autonomía fiscal para atraer inversiones de capital de la expansión regional e internacional que siguió a la industria manufacturera después de la Segunda Guerra Mundial. Aunque la estrategia fue exitosa, durante los últimos 20 años el sector industrial manufacturero de baja y mediana tecnología de los Estados Unidos se ha ido relocalizando (por razón de costos y ventajas competitivas) a la región del Pacífico y de los países del Caribe. A este desplazamiento de la manufactura se le conoce como "la desindustrialización de América" o la transición hacia la sociedad posindustrial de los Estados Unidos, y tuvo impacto en las inversiones de capital de Estados Unidos y en Puerto Rico, lo que unido a factores de reestructuración de la economía internacional y otros de naturaleza local, han incidido en el crecimiento de la economía puertorriqueña. Los efectos de la desindustrialización se han conocido como el agotamiento del "modelo" económico

puertorriqueño (Villamil, 1979 y otros).

En términos del trabajo, el cambio en la inversión de capital de baja a alta tecnología, unido al aumento de salarios y otros factores externos, tuvo un efecto de reducción de crecimiento en la oferta de empleo y descalificación de un sector de la fuerza laboral en la manufactura. La introducción de nueva tecnología produjo una elevación del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y de los niveles de calificación de la demanda de trabajo en la manufactura. Durante el periodo de 1970 a 1977, siete de los subsectores de la manufactura que constituían la demanda de empleo de este sector de la economía experimentaron una reducción en el empleo. Sólo la industria de alimentos tuvo un crecimiento real. Los nuevos sectores de mediana y alta tecnología fueron los que tuvieron incrementos reales de aumento en los empleos.

Sin embargo, durante este periodo de transición, la manufactura en total perdió 14 100 empleos, de los cuales 84% correspondió a las industrias de petróleo, refinerías, plástico, goma, maquinaria, equipo y efectos electivos. Por otro lado, en estos años se crearon 12 050 empleos, de los cuales 78% correspondió a las industrias de mediana y alta tecnología, y otro 22% correspondió a la industria de alimentos del subsector tradicional de baja tecnología. El balance neto de estos cambios dejó como saldo una pérdida de 2 050 empleos. Durante el periodo de 1960 a 1975 la tasa de participación laboral general bajó de 45.5% a 42.3%, mientras que el desempeño aumentó de 13.3% en 1960 a 18.2% para fines de 1975

(Departamento del Trabajo, 1976; Castillo, 1989).

Por los niveles de integración económica del país a Estados Unidos, las transformaciones en la economía de éste tienen efectos en la de Puerto Rico. La desindustrialización de la manufactura y la reconversión de la economía estadounidense trajo un cambio significativo en las inversiones de capital en la Isla y en su estrategia de desarrollo económico. La transición de industrias manufactureras de baja tecnología a la alta tecnología y el sector posindustrial de los servicios han creado desempleo estructural y descalificación del trabajo, al cual le ha sido difícil incorporarse en los sectores productivos emergentes. Aunque el sector de la manufactura continúa siendo una de las principales fuentes de empleo, los de mayor crecimiento económico durante los últimos años son el de comercio y el de los servicios.

A pesar del crecimiento de estos sectores, para fines del 1994 el desempleo se calculaba en alrededor de 16%, con una baja participación laboral de 46%, una tasa de dependencia (personas menores de 15 años y mayores de 65 años de edad) estimada de 62% y el crecimiento de la economía informal que se estima en 5 billones de dólares anuales. Tal situación de precariedad lleva a muchos puertorriqueños a emigrar y a participar en los programas federales de asistencia social, donde el monto de estas transferencias a personas en el país llega a los 3 900 millones de dólares (JP, 1994).

Por otro lado, es muy posible que el tratado del Merconorte acerque más al país a Estados Unidos, reduciéndose en algunas áreas su ya relativa au-

tonomía. En términos de autonomía fiscal del país, al igual que otros estados de la nación, Puerto Rico tendrá que armonizar leyes locales de arbitrios y patentes con las estipulaciones federales contenidas en el tratado. La reducción en los beneficios contributivos provistos por la Sección 936 del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el aumento en los costos del trabajo en el sector manufacturero que utiliza intensamente mano de obra, y la liberación del acceso a la economía estadounidense por los acuerdos del Merconorte, el GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, 1994) y la iniciativa para el desarrollo de la cuenca del Caribe (ICC), han ido reduciendo las ventajas competitivas para atraer inversiones de capital a la Isla, aumentando la competencia por los mercados de exportación entre los países de la región (Hinojosa, 1994).

Estudios recientes (Peat Marwik, 1992; J. Castañer, 1993) anticipan efectos negativos para las industrias de ropa, y de mediana y alta tecnología; las de productos farmacéuticos, eléctricos y electrónicos se podrían beneficiar al aumentar sus exportaciones al mercado mexicano. Igualmente, el efecto del Merconorte va a depender de varios factores, entre éstos: a) el crecimiento de la economía estadounidense y su efecto en los distintos sectores de la economía de la isla, b) el giro que tome la inversión de capital de Estados Unidos y Canadá con relación a México, Puerto Rico y el Caribe (BID, 1994) y c) los esfuerzos locales de estrategia económica tanto para atenuar el impacto negativo como para aumentar los positivos.

Estas posibilidades de cambio explican el enfoque y prioridad de la nueva

política y estrategia de desarrollo económico (Nuevo "Modelo" Económico del Gobierno, 1994), por la importancia que se da a la ampliación de la competitividad de la economía puertorriqueña. En ella destaca el desarrollo de la industria de manufactura y empresas locales; el turismo, la actualización de los distintos sectores de producción de bienes y servicios, fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura, el comercio regional e internacional y en particular la calidad y cualificación de los recursos humanos.

Origen y desarrollo de la política educativa de Puerto Rico

Debido a que el gobierno español no incluyó originalmente la educación superior en la Isla, el crecimiento y desarrollo de la educación superior tiene su comienzo en 1903, y ya para la década de los cuarenta ésta contaba con un sistema universitario público y privado que, como era de esperarse, se desprende del modelo educativo de Estados Unidos, como parte política de integración, modernización y "americanización" del gobierno estadounidense. Durante las primeras cuatro décadas de esfuerzos del gobierno para integrarla al impulso expansionista de la nación estadounidense, en la región se crea un movimiento autonomista que comienza a cambiar la relación entre ambos países después de la Segunda Guerra Mundial y sobre todo al comienzo de la guerra fría. La transformación del colonialismo clásico al moderno de tipo asociativo-dependiente y asimétrico se concreta en 1952 con el "Estado Libre Asociado" y su desarrollo hasta el presente.

Durante la primera mitad del siglo la política educativa en el país giró alrededor de la modernización e incorporación de la sociedad puertorriqueña como territorio de Estados Unidos, y a partir de la década de los cincuenta estuvo enfocada hacia el proceso de industrialización y urbanización del país. La transformación social se instrumenta desde principios de siglo con la adopción y desarrollo del modelo educativo estadounidense. Tal estrategia educativa provoca un desfase de correspondencia estructural con el advenimiento de la sociedad posindustrial, la competitividad internacional y el impacto de la tecnología en la organización institucional que caracterizó la crisis de la educación durante la década de los ochenta, que desemboca en los esfuerzos de reforma educativa tanto en Estados Unidos como en la Isla, desde el comienzo de esa década hasta la presente.

Por los cambios en la economía interna que se han mencionado anteriormente, desde principios de los ochenta los esfuerzos locales de reforma educativa se han ido armonizando con las iniciativas federales contenidas en la política educativa federal de Estados Unidos con *A National Risk, American 2000*, los proyectos de *School to Work* y *Scholls for the Next Century*, entre otros. El escalamiento de las luchas locales entre autonomistas, anexionistas y separatistas va a determinar en cierta medida el resultado de la implantación de los proyectos educativos, como ha sido el caso de Escuelas de la Comunidad, los vales educativos, etc. El conflicto local político alrededor del estatus político de la isla ha caracterizado también la transformación y desarro-

llo de la sociedad puertorriqueña desde el siglo pasado (Aponte, 1988, 1989 y 1990).

Este crecimiento económico y educativo heterónimo en Puerto Rico tiene dos efectos: un progreso acelerado a costa de la autosuficiencia y limitaciones en la capacidad de acción. Tales condiciones llevan al país a una integración progresiva a la sociedad estadounidense. La educación postsecundaria y superior ha ido creciendo y diversificándose aceleradamente hasta alcanzar un nivel de participación estudiantil de 48%. Es decir, la política educativa armonizada con la estrategia económica atrae y fomenta inversiones de capital en la industria de alta tecnología, así como en los sectores dinámicos del comercio y los servicios de la economía mediante el fortalecimiento de la infraestructura y las ofertas de trabajo cualificado y especializado.

Aunque la estrategia ha sido exitosa, ésta también ha contribuido a elevar los costos de producción en la Isla, lo cual ha desplazado el capital a otras regiones de las Américas y Asia que compiten con Puerto Rico por inversiones de capital. De ahí que la estrategia también esté orientada hacia las industrias de alta tecnología que explican en gran medida el nivel de integración económica de Puerto Rico a los Estados Unidos y, por otro lado, tanto el crecimiento del sector de los servicios cuanto el de la práctica de las profesiones.

Esta ecuación de integración con dependencia lleva a preguntarnos cómo quedará Puerto Rico con la integración y el nuevo regionalismo que traerá el Merconorte.

En cuanto al crecimiento económico, todo apunta hacia la estrategia

y capacidad de seguir atrayendo capital industrial, en particular de alta tecnología, si se eliminan los actuales incentivos de la Sección 936 del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, la cual permite a Puerto Rico desarrollar su política fiscal para atraer inversiones y retener los depósitos de ganancias de las compañías por el periodo de la exención para el financiamiento económico local y del Caribe. Esta ventaja podría cambiar con la legislación del nuevo congreso republicano, por lo cual será necesario fomentar el desarrollo empresarial, industrial, comercial y financiero locales, así como el turismo y la industria de los servicios. Ante esta posibilidad es necesario crear una estrategia de desarrollo económico de consenso que trascienda la lucha política económica del gobierno y permita en el país hacer planes de mediano y largo plazo.

Con relación al sistema de educación superior, este ha continuado creciendo cuantitativamente de -0.1% a 16% para 1993. Tanto el sector público como el privado se han diversificado y expandido hasta los niveles de graduados. El sector privado ya constituye el mayor crecimiento por el financiamiento de fondos federales que desde la década de los sesenta se ha extendido a los estudiantes y a las instituciones puertorriqueñas. Por la armonía entre ambos sistemas educativos, el financiamiento, la acreditación (estándares, requisitos de calidad, misión, objetivos y pertinencia de los programas) y la política de educación superior girarán alrededor de los cambios en la política de educación superior en Estados Unidos.

♦ OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Las opciones y posibilidades para Puerto Rico van a depender de varios factores, entre ellos:

1. De eliminarse los incentivos de la Sección 936 para obtener capital de inversión industrial, el país dependerá de la implantación exitosa de la estrategia económica del nuevo "Modelo" de desarrollo económico de Puerto Rico que incluye: a) desarrollar la competitividad local, regional e internacional de los distintos sectores de la economía de la isla; b) desarrollo de la infraestructura; c) reestructuración del sector público para apoyar la actividad económica y mejoramiento de los servicios públicos, y d) elevar la calidad y cualificación de los recursos humanos, como atractivo para la inversión de capital del exterior local, entre otros.
2. El desarrollo de una política de educación básica, vocacional, postsecundaria y superior que pueda flexiblemente guiar y facilitar un crecimiento integrado, diversificado, multiespecializado, de calidad y pertinencia entre las instituciones educativas, con relación a la estrategia económica y social del país y a la reestructuración que ya ha iniciado la posindustrialización de algunos sectores de la sociedad.
3. Una política superior que fortalezca el desarrollo de la investigación, los estudios avanzados y la creación de conocimiento científico-tecnológico local para reducir la dependencia del exterior y lograr mayor autosuficiencia y proyección del país en la región.

4. La continuidad del financiamiento federal para la educación en la Isla, que evitaría un colapso grande en el sector privado postsecundario y universitario.
 5. Desarrollar fuentes de financiamiento local y consorcios entre instituciones, industria y comercio para promover progresivamente la autosuficiencia del país y sus instituciones.
 6. Integrar los sistemas de información y de toma de decisiones en el sector público, incluyendo un banco de datos (indicadores longitudinales) y prospectivas de los distintos sectores económicos, socioculturales y educativos, para así poder integrar la estrategia económica con las necesidades específicas de infraestructura, recalificación y adiestramiento continuo en el trabajo y en las instituciones que componen el sistema educativo. Se precisa un sistema que pueda identificar estrategias y proponer programas de acción.
 7. Establecer un instituto de investigadores del trabajo para estudiar los requisitos de destrezas y adiestramientos de la industria, el sector público, la educación general básica, vocacional, postsecundaria y universitaria. Aquí las instituciones de educación superior, el Departamento del Trabajo, de Educación, los Consejos de Educación Superior y General, la Junta de Planificación, la Administración para el Desarrollo Comercial, PROICC y otros, podrían integrar esfuerzos para elaborar escenarios de cambios en el trabajo y las profesiones, y así poder desarrollar estrategias articuladas para responder a los cambios acelerados en la economía y la cualificación del trabajo.
 8. El potencial y capacidad investigativa de las universidades podría incorporarse en este esfuerzo como lo ha venido haciendo en México y otros países de la región.
- Finalmente, existen otros escenarios posibles para Puerto Rico y el Caribe; aquí solamente se ha presentado el económico tendencial y el político con sus determinantes sobre la educación. La situación en el Caribe puede variar de acuerdo con la asociación o alineación de cada país con las naciones hegemónicas y los procesos de integración de éstos. El futuro de la región del Caribe dependerá de muchos factores. El curso que tome la situación de Cuba y Haití va a ser significativo para éste. Para Puerto Rico, el desenlace de la situación cubana será trascendental en el rubro turístico, en sus posibilidades para atraer inversión y, en particular, en el sistema de educación superior, ya que el cubano es muy planificado y de calidad.

REFERENCIAS

- ALTBACH, Phillip (1989), *Higher Education and Scientific Development of Newly Industrializing Countries*, Stanford, CER.
- , *TLC y Educación superior*, en *El Financiero*, vol. II, núm. 13, México, 1994.
- APONTE, Eduardo (1988-89), "Teoría de la dependencia y educación en el Tercer Mundo", en *Homines*, vol. 12, núm. 1.
- , "El estado en la sociedad colonial moderna y la política pública con relación a la educación", en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XXVII, núms. 3-4, septiembre 1988.
- , "Política educativa y transformaciones sociales en puerto rico", en *Revista de Administración Pública*, vol. XXII, núm. 1, diciembre de 1989.
- , "Investigación, reformas educativas y cambio social en Puerto Rico", en *Revista de Administración Pública*, vol. XXII, núm. 2, junio de 1990.
- BARROW, Clyde W. (1994), "The Strategy for Selectives Exce-

- llence: Redesigning Higher Education for Global Competition in a Post Industrial Society", ponencia presentada en la Conference on NAFTA, Human Resource Development and the Universities, San Juan.
- BIENFELD, M. y E. Godfrey (1982), *The Struggle for Development: National Strategies in an International Context*, Nueva York, John Wiley.
- BLUESTONE, B. y B. Harrison (1983), *The Desindustrialization of America*, Nueva York, Basic Books.
- BOWLES, S. A. Gordon y F. Weisskif (1983), *Beyond the Wasteland*, Nueva York, Anchor/Doubleday.
- BUCHINDER, H. y J. Newson (1993), "The Market Oriented University: Corporate University Links in Canada - Transforming Higher Education", en *Higher Education*, vol. 20.
- CARNOY, M. y M. Castells (1985), "Technology and Economy in the US", en UNESCO, Conference on Technological Change, Atenas.
- CASTAÑER, J. (1993), "El TLC de México-Estados Unidos y Canadá: las industrias de ropa, calzado y productos electrónicos en Puerto Rico", Asociación de Industriales, Conferencia sobre el Impacto de NAFTA en San Juan.
- CASTELLS, M., "Higher Technology, World Development, and Structural Transformation: The Trends and the Debate", en *Alternatives*, XI, 1986.
- CASTILLO Colón V (1988-89), "Acumulación de capital y empleo en Puerto Rico, 1900-1975", en *Homines*, vol. 12, núms. 1-2.
- Consejo de Educación, *Compendio Estadístico de las Instituciones de Educación Superior en Puerto Rico*, 1992-1993.
- Departamento del Trabajo, *Estadísticas del Trabajo. Estudios Económicos*, 1976.
- GARCÍA Guadilla, Carmen (1993), "Integración académica y nuevo valor del conocimiento", en *Nueva Sociedad*, vol. 126.
- , "Globalización educativa y conocimiento en tres tipos de escenarios", trabajo presentado en la Conferencia Anual de APUES, San Juan, Puerto Rico, mayo 6 de 1994.
- GORDON, R. y Kimball (1985), *High Technology Employment and the Challenges to Godfrey Education*, Santa Cruz, University of California/Silicon Valley Research Group.
- GUTIÉRREZ, E. (1977), *Factor Proportions, Technology Transmission and Unemployment in Puerto Rico*, Puerto Rico, UPR.
- HENDERSON J., Scott (1986), "Global Restructuring and the Internationalization of the American semiconductor Industry", Hong Kong, University of Hong Kong/Centre of Urban Studies and Planning.
- HINOJOSA, R., y J. Lewis (1994), "Regional Integration in Greater North America: NAFTA, Central America and the Caribbean", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- IMD, "The Experience and Causes of Rapid Labour Intensive Development in Korea, Taiwan, Hong Kong and Singapore and the Possibilities of Emulation" en E. Lee (ed.) *Export Led, Industrialization and Development*, Génova, ILE Asian Employment Program, 1982.
- MARKUSEN, A. (1983), *High Tech Job. Market and Economic Development Prospects*, Berkeley, University of California Press.
- , *Information Technology, Innovation Networks and On Line and Information Services*, Berkeley, University of California/IURD, 1983.
- O'CONNOR, J. (1973), *The Fisical Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press.
- OECD, *Economic Perspective* FOECD, OECN Annual Report, 1994.
- Oficina del Gobernador, "Informe Económico al Gobernador", Junta de Planificación, Santurce, 1994.
- Oficina del Gobernador, "Nuevo modelo de desarrollo económico", Consejo de Productividad Económica, San Juan, febrero de 1994.
- Oficina del Gobernador, "Estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico: hacia la segunda transformación económica", San Juan, enero de 1989.
- PEAT Marwick (1992), "The Effect of the North American Free Trade Agreement on Economics of Puerto Rico", Washington.
- PIORE, M.J., S. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.
- PORTER, Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press.
- PORTES, A. y M. Castells, *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countrie*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989.
- REICH, Robert, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for the 21th Century Capitalism*, Nueva York, Alfred Knopf Publishing, 1991.
- THUROW, Lester (1991), "Planning for the New World Economy", *Planning for Higher Education*, núm. 20.
- UNESCO, "Strategies for Change and Development in Higher Education", París, 1993.
- United Nations Statistics Yearbook of 1984*, Nueva York, 1984.
- VILLAMIL, J. (1979), *Transnational Capitalism and National Development: New Perspective on Development*, Nueva Jersey, The Institute of Development Studies/Humanities, Press, 1979.
- , "El modelo puertorriqueño: los límites del crecimiento dependiente", en *Revista interamericana de Planificación*, vol. 10, núm. 39.
- WALTON, J. (1985), "The IMF Riots", en *International Conference on Global Restructuring and Territorial Development*, University of Hong Kong.