

La cooperación externa en el desarrollo de la educación superior: puntos de vista latinoamericanos

[Revista del Centro de Estudios Educativos (*México*), vol. IV, núm. 1, 1974, pp. 71-83]

Víctor L. Urquidí
El Colegio de México

NOTA PRELIMINAR

En 1968, por encargo de la organización denominada "Education and World Affairs", de Nueva York, el autor llevó a cabo, por medio de un cuestionario, una encuesta dirigida a 71 instituciones de educación superior de América Latina y a personas destacadas del medio educativo, con objeto de conocer sus experiencias y actitudes en relación con las distintas formas de cooperación que en esa época brindaban organismos extranjeros, principalmente norteamericanos, en forma de apoyo financiero y académico a instituciones de educación superior de América Latina. Se recibieron 20 respuestas al cuestionario, algunas de ellas con extensos comentarios, siete de ellas de México, cuatro de Argentina, tres de Brasil, dos de Colombia, dos de Chile, una de Bolivia y una de Nicaragua (a nombre de toda Centroamérica). Otras 11 personas acusaron recibo del cuestionario y las 40 restantes no se dignaron contestar.

Con base en la encuesta, el autor redactó, teniendo en cuenta además sus propios puntos de vista, un informe para "Education and World Affairs", el cual fue presentado a principios de 1969 a un Comité de Cooperación Educativa con América Latina, en el que participaban representantes de universidades norteamericanas, fundaciones, el BID e instituciones latinoamericanas. La organización EWA dejó de existir poco tiempo después y no se tiene conocimiento de que el informe referido haya tenido mucha circulación. Por eso, y porque todavía tiene bastante vigencia, se presenta la actual versión al español del mismo en esta revista.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años, el número de universidades y otros institutos de investigación superior en América Latina ha aumentado considerablemente. La matrícula ha crecido a una tasa casi explosiva y se han añadido muchas nuevas actividades a las tradicionales, incluso investigación en las ciencias naturales, sociales y del comportamiento. Ha habido reformas significativas y algunos cambios cualitativos logrados a veces a través del establecimiento de nuevas instituciones, más bien que por mejoramiento de las existentes. Es de notar que se han desarrollado estudios de posgrado en muchos países. Existe mayor intercambio entre las universidades latinoamericanas y se ha logrado, en algunos casos, cierta medida de coordinación o de especialización regional.

Sin embargo, tienden a prevalecer las viejas estructuras. La misma expansión de la matrícula, por efecto del egreso de educandos del sistema educativo básico y por la demanda que ejerce el desarrollo económico y social, ha encontrado desprevenida a la mayor parte de las universidades. La falta de servicios, personal y recursos generales les ha impedido ofrecer otra cosa que no sea un tipo de educación que hoy en general se considera ya pasado de moda. Con algunas excepciones, las universidades no han contado con suficiente apoyo del sector público, ya sea moral o financiero; además, la autonomía tradicional, de vital importancia política, ha sido repetidamente violada. El sector privado, si bien ha establecido algunas nuevas instituciones, no ha dado mucho apoyo por lo regular a las universidades públicas.

La mayor parte del financiamiento para la expansión universitaria, tanto por lo que hace a gastos de capital como a gastos de operación, ha sido de origen nacional. Sin embargo, la cooperación externa ha sido de importancia cualitativa y en algunos casos ha sido decisiva. La mayor parte de esta cooperación la ha prestado Estados Unidos a través de organismos públicos, universidades y fundaciones privadas. Las organizaciones internacionales también proveen parte de la cooperación financiera y técnica, y en ellas, por supuesto, el componente norteamericano es significativo. Algunos países de Europa occidental han establecido programas de cooperación para la educación superior, consistentes en becas, servicios de profesores y donativos de equipo. Los países de Europa oriental y Japón también han llevado a cabo algunos programas.¹ Sin embargo, no se ha podido estimar el monto de la ayuda para la educación superior que ha recibido América Latina en los últimos años. Existe la impresión de que ha estado descendiendo, a juzgar por las limitaciones de recursos tanto de los organismos del gobierno norteamericano como de las fundaciones privadas, lo cual se refleja también en la situación de los organismos internacionales. El programa regional interamericano de educación, ciencia y tecnología recientemente adoptado para América Latina, no ha contado todavía con los fondos suficientes.²

Las instituciones beneficiarias de la cooperación no han tenido siempre una noción clara de los criterios que se han seguido para dar apoyo a la educación superior y a la investigación en América Latina; además, esos criterios han cambiado con el tiempo y han sido distintos según los países y las instituciones. Entre los organismos donantes o prestamistas no ha existido necesariamente coordinación. Las instituciones beneficiarias han considerado que a veces ha habido aun falta de congruencia en el interior de una misma agencia donante o prestamista. Como en todos los programas de cooperación externa, no siempre se aprecia con claridad si dicha cooperación ha sido solicitada por un país determinado o una institución como elemento activo de cambio, o bien si ha sido ofrecido por el país o el organismo donantes como parte de su propia evaluación, en términos de alguna estructura preconcebida que no se relacione directamente con las necesidades y los requerimientos del país beneficiario.

Se ha brindado cooperación a América Latina para muchos fines distintos: para desarrollar un sector en particular de un sistema universitario; para apoyo general de la expansión de la institución o de ciertas escuelas o programas dentro de una institución; para programas o proyectos de investigación; para investigación individual; para programas especiales de adiestramiento; para estudio o investigación en el extranjero a través de becas; para reuniones de tipo profesional, seminarios y otras formas de comunicación; para adquisiciones de biblioteca, equipo,

¹ En este informe no se tuvo en cuenta el caso especial de Cuba.

² Esto se escribió durante los inicios del programa; posteriormente se han ampliado mucho los fondos bajo el mismo.

materiales y para construcciones de instalaciones. Los beneficiarios han sido universidades públicas centrales, las privadas, las de provincias, los institutos de estudios de postgrado y otros especiales, y, por supuesto, individuos.

En muchos casos, la cooperación externa, técnica y financiera, ha tenido mucho éxito como un apoyo a la expansión y al mejoramiento de la institución local. Ha habido también muchos casos de fracasos, ya sea porque se ha diseñado mal la ayuda o porque el programa local se ha ejecutado de manera inadecuada. En general, no ha habido suficiente evaluación de los resultados de dicha cooperación, ya sea sobre base nacional o por los organismos donantes o prestamistas. Hay, al parecer, necesidad de mejorar las políticas de ambas partes.

El propósito de este informe es ayudar al proceso de evaluación haciendo referencia a muchos aspectos de los puntos de vista de los educadores latinoamericanos sobre el particular. Lo que sigue no pretende ser un examen completo de dichos puntos de vista y mucho menos un consenso. Refleja la opinión de los miembros latinoamericanos del Consejo de Cooperación Educativa con América Latina de "Education and World Affaire",³ y los de cierto número de individuos en algunos países con quienes estos asuntos han sido discutidos en varias ocasiones, o que han respondido al cuestionario que se les envió recientemente. Es de esperar que este informe sea de utilidad tanto a las agencias financieras como a las instituciones latinoamericanas que han recibido cooperación del exterior y que puedan estar interesadas en utilizarla.

II. OPINIONES GENERALES SOBRE LAS POLÍTICAS DE LAS AGENCIAS FINANCIERAS

Bajo este encabezado se tratan cuatro temas principales: la adecuación de las políticas de las agencias financiadoras a las necesidades latinoamericanas; sugerencias para mejorar la orientación de dichas políticas; coordinación entre las agencias, y relaciones con los representantes de las agencias.

Adecuación de la política. Esta cuestión se relaciona estrechamente con el hecho de que casi no existe planificación educativa en América Latina, por lo menos en lo que hace a la educación superior. Sobre esta base es natural que cualquier cooperación externa tropiece con dificultades, puesto que cada agencia cooperadora tenderá a identificar las necesidades según sus propios criterios y a transferir la experiencia de su propio país, la cual podría no ser muy pertinente al país beneficiario. Por otro lado, parece ser también que las políticas de las agencias financieras no están bien definidas, lo cual hace que el beneficiario encuentre difícil un acercamiento. Con demasiada frecuencia, la institución potencialmente beneficiaria de la cooperación interpreta sus necesidades como de alta prioridad en el ambiente nacional; y también con demasiada frecuencia la agencia donante o bien acepta ese punto de vista o impone sus propios puntos sobre algún solicitante demasiado presuroso por obtener fondos del exterior.

Prevalece el punto de vista de que las agencias financieras no tienen un conocimiento suficiente de las condiciones y los requerimientos de América Latina y que, por lo tanto, tienden a adoptar criterios superficiales que no toman suficientemente en cuenta las características científicas o que a veces van influidas de objetivos políticos. Las instituciones latinoamericanas carecen normalmente de recursos, mientras que las agencias financiadoras tienen abundantes recursos, lo que por sí mismo

³ En la actualidad, como se indicó antes, estos organismos ya no existen.

es base de falta de entendimiento y de posibles conflictos; esto generalmente conduce a que se impongan políticas y criterios desde afuera, tanto más cuanto más débil sea la institución local o más confusa sea la situación nacional en cuanto a los objetivos y a la política en materia de educación superior e investigación.

Algunas fundaciones tienen larga experiencia en América Latina y probablemente acusen menor tendencia a adoptar criterios no científicos que, por ejemplo, las agencias del gobierno norteamericano; pero aun ellas no efectúan una evaluación suficiente de las tendencias y las perspectivas educativas de América Latina, para impedir que apoyen la transferencia de nociones preconcebidas o simplemente la de una experiencia meramente norteamericana. Las instituciones latinoamericanas se juzgan de acuerdo con normas norteamericanas y a veces se las compara con algún ideal que no se alcanza ni siquiera en los Estados Unidos. Cuando una universidad norteamericana es el agente para la transformación técnica y educativa con apoyo financiero de alguna fundación o de algún organismo gubernamental, el problema se complica aún más por la unilateralidad intensa de propósitos que en algunos casos conduce a violar virtualmente la autonomía de la institución beneficiaria. Según un punto de vista, las instituciones norteamericanas han interpretado a las organizaciones educativas latinoamericanas como si fueran instituciones norteamericanas en un estado de menor desarrollo, y les han aplicado los mismos criterios que aplicarían a las instituciones similares en su propio país.

Sin embargo, se admite que ha habido ciertas mejoras en los últimos tiempos, tal vez como reacción a los muchos fracasos individuales, algunos de los cuales han sido de gran consecuencia. Entre las mejoras, pueden citarse alguna tendencia a relacionar la ayuda externa a planes específicos del país latinoamericano, a una relación más estrecha con las instituciones locales de planificación, a un esclarecimiento mayor de los compromisos por ambas partes y a una mejor selección de instituciones extranjeras educativas que participan en estos programas. Esto equivale a decir que se ha efectuado alguna evaluación y que se ha implementado, aunque tal vez no lo bastante.

Deben señalarse también algunos casos de cooperación externa que han tenido éxito. Parece ser que las instituciones beneficiarias en algunos países han encontrado satisfactorios los programas de cooperación o han restado importancia a los errores, por ser éstos el resultado natural de cualquier nuevo tipo de experiencia. Sin embargo, debe hacerse notar que éstos suelen ser casos en que el beneficiario, independientemente de si sus propios planes han sido o no parte de un sistema nacional de prioridades, ha definido con claridad sus propias necesidades, ha logrado reunir recursos locales y por lo tanto ha sabido cómo hacer mejor uso de la ayuda externa. En dichos casos, se sostiene, la medida del éxito la da más la institución local misma que el monto o la naturaleza de la cooperación externa. En general, cuando existe considerable apoyo local, ya sea del sector público o del privado o de ambos, es cuando hay una base adecuada para que tenga éxito la cooperación externa —a condición de que la agencia donante tenga la suficiente conciencia de las necesidades de la educación superior y la investigación en el país de que se trate—.

De lo anterior se deduce que la cooperación en la educación superior latinoamericana requerirá esfuerzos tanto de los donantes como de los beneficiarios, y que si bien se justifica pugnar por una mejor definición de las políticas de las agencias financiadoras, el éxito de este empeño dependerá en gran medida de lo que ocurra en los propios países latinoamericanos en su intento de establecer objetivos de largo plazo para la educación superior y la investigación, y en diseñar o establecer un sistema adecuado de prioridades para la ayuda externa.

Nuevas orientaciones de política. El reconocer los problemas ya es un indicio saludable, aunque no se haya llevado a cabo suficiente evaluación. Mientras tanto, se ofrecen muchas sugerencias concretas que por lo pronto hacen las ve-

ces de objetivos y planes generales, y que las agencias de financiamiento pudieran considerar.

Se hace mucho hincapié en la necesidad de concentrar la ayuda externa en los estudios de posgrado y de investigación, pero también existe conciencia de la interrelación entre las distintas etapas de desarrollo de la educación superior en América Latina. Antes de que puedan organizarse estudios posgraduados, es necesario que los estudiantes candidatos reciban adiestramiento especial en otras instituciones por medio de becas, para que gradualmente constituyan un personal básico; a esto debe seguir un periodo largo de adiestramiento de posgrado a fin de alcanzar capacidad de investigación; y finalmente la ayuda externa puede usarse para establecer servicios e instalaciones de investigación y proveer adiestramiento especializado. A esas etapas sigue lógicamente la de establecer condiciones que permitan que el investigador o el profesor de alta calificación pueda volver a incorporarse en una forma estable en las instituciones académicas de su país de origen y, asimismo, que se preste apoyo a proyectos específicos de investigación que deben llevarse a cabo como avance del conocimiento y su aplicación. La cooperación externa puede tener mayor éxito donde existe un enfoque de programación dinámica en que se tomen debidamente en cuenta todas estas etapas.

Se deduce que el solo apoyo a los estudios posgraduados, sin tomar en cuenta la preparación anterior o el estímulo a la investigación, llevaría a un fracaso. Debería ser posible identificar los puntos débiles no sólo en términos de la estructura educativa nacional presente o comparada con la de otro país, sino a la luz del desarrollo económico, social y político en perspectiva, ya que la función del sistema educativo, además de proveer cultura como fin en sí mismo, es proveer a las necesidades de una sociedad en expansión.

Pero es obvio que debería haber otros criterios, destacando entre ellos la idea de la modernización. Este término puede tener muchos significados, desde el de nuevos conceptos acerca de lo que la educación universitaria y la investigación deberían significar para la sociedad y el papel de la universidad en un país en desarrollo, hasta el de cambios en los planes de expansión, la estructura interna, los métodos de enseñanza, la administración y las relaciones públicas; todo lo cual, en su conjunto, ayuda a distinguir a una institución cambiante adaptada a un ambiente cambiante, del estereotipo estático que desgraciadamente prevalece en la mayor parte de América Latina. El papel de una agencia financiera puede ser en ese caso el de actuar como agente de la modernización donde tales cambios sean factibles y puedan tener cierto impacto, y no simplemente constituir una conveniencia financiera que sirva a la expansión de un programa o proyecto específico individual.

Sin embargo, no existe acuerdo sobre cuál sería la mejor forma de abordar este problema. Según ciertos puntos de vista, la ayuda externa debería canalizarse exclusivamente a la universidad central, que es la única que está en situación de conocer todo el campo y determinar las prioridades, y que cuenta con los recursos necesarios y con la posición de fuerza que exige el poder llevar a cabo ciertos cambios. Esto tendería naturalmente a olvidar a las instituciones más pequeñas o de provincia. Pero un punto de vista más generalizado es el de que debe darse apoyo a todo tipo de instituciones, puesto que los cambios pueden producirse a veces con mayor eficiencia en institutos o universidades pequeños o especializados que en las instituciones mayores, que son más tradicionales. Sin embargo, también se presentó un punto de vista extremo en el sentido de que la ayuda externa sólo debe prestarse a las instituciones especializadas, a fin de hacerlas más independientes de las instituciones más grandes dominantes y para estimular la competencia. De cualquier manera, algunos han indicado que no sería realista hacer a un lado la existencia de las grandes universidades centrales, puesto que

ellas son importantes en la escena nacional y, en general, establecen el ambiente de la vida académica y de la investigación en cada país.

Otro tema de controversia entre los latinoamericanos es acerca de si la ayuda externa debería concederse a todas las ramas de la ciencia o debería reservarse nada más a la ciencia natural o a la ciencia social. Existen puntos de vista en favor de ambos conceptos, y en algunos casos se condena cualquier asistencia a las humanidades. En cambio, también algunos favorecen el apoyo a las humanidades por considerar que han sido desatendidas en forma grave por las agencias financiadoras en los últimos años. Aun en este caso, se recalca que es necesario el apoyo a instituciones y no a individuos, como ha sido el caso en el pasado.

Se sugiere que se preste mucho cuidado a la idea de la modernización y, en congruencia con otros puntos planteados antes respecto al enfoque general que hay que tener sobre América Latina, se hace ver que es necesario que se utilicen asesores latinoamericanos —y no sólo norteamericanos— para ayudar a establecer los programas específicos en las distintas instituciones beneficiarias.

Se subraya también la necesidad de respetar la autonomía de las instituciones, y la de considerar la asistencia externa como complementaria de los recursos locales y como un medio para estimular una mayor obtención de recursos locales para la educación superior.

Según el punto de vista de muchos educadores, el problema básico es la creación de personal adecuado para la enseñanza e investigación. Por lo tanto, los programas de cooperación externa que incluyen el suministro de personal visitante, sólo son adecuados si al mismo tiempo se incluye suficiente número de becas para adiestramiento y para la expansión del personal académico y de investigación local. Algunos consideran que, a largo plazo, además de las necesidades de equipo y de biblioteca, el principal esfuerzo en materia de asistencia externa debería ser a través de becas y no a través de profesores visitantes y asistentes.

Coordinación. No es posible contestar adecuadamente al tratar de definir el problema de la coordinación entre las agencias financiadoras. Desde un punto de vista ideal, dicha coordinación es conveniente; en otras palabras, desde un punto de vista nacional y suponiendo cierto volumen de planificación educativa nacional, los limitados recursos externos disponibles no deberían provocar una duplicación de programas o esfuerzos en la escena nacional, sino que deberían permitir el mejoramiento y la expansión de la mejor forma posible. El que dicha coordinación entre fundaciones o agencias del gobierno norteamericano, universidades norteamericanas, organizaciones interamericanas o internacionales sea posible, es ya otra cuestión.

Algunos preferirían cierta medida de coordinación informal entre las agencias donantes, pero con suficiente flexibilidad para que a falta de adecuada planificación nacional, las instituciones nacionales más agresivas puedan tratar directamente con las agencias extranjeras bajo sus propias condiciones. Existe también un temor latente de que la coordinación de las agencias externas pueda conducir al peligro de una aplicación aún más rígida de los criterios extranjeros, como "precio" de la asistencia requerida.

Una solución al parecer subóptima en cuanto a coordinación pero que podría ser absolutamente esencial, es que la coordinación se aplique *dentro de cada organización financiera*. Se han citado algunos casos notables de políticas contradictorias llevadas a cabo por agencias del gobierno norteamericano, en ciertas áreas de América Latina y aun dentro de un mismo país. Esto obviamente no contribuye al éxito a largo plazo de la cooperación externa en la educación superior.

Relaciones con los representantes de las agencias. Se favorece de manera especial el tratar directamente con los representantes locales de las agencias financiadoras, con tal que tengan suficiente autoridad para negociar acuerdos y para representar firmemente las políticas de las agencias o, en todo caso, para su-

gerir flexibilidad y aun cambio de política a la oficina matriz. Las relaciones con los representantes de las fundaciones generalmente se consideran mejores que con los de la Organización de los Estados Americanos o los organismos de las Naciones Unidas, a quienes se consideran ineficaces o carentes de autoridad. Se subraya que los representantes de las agencias financiadoras deberían tener una buena comprensión de las condiciones locales, lo cual no siempre es el caso, y también un buen conocimiento de la lengua, lo que tampoco suele ocurrir.

III. PUNTOS DE VISTA SOBRE LAS FORMAS DE COOPERACIÓN EDUCATIVA RECIBIDA O RECOMENDADA

La asistencia externa se ha suministrado en casi todas sus formas; desde becas hasta fondos para equipo y adquisiciones de biblioteca. Además, se han hecho donativos para usarse con gran flexibilidad. Pero también existe, por otra parte, el acuerdo bilateral exclusivo con una universidad extranjera que parece ser objeto de controversia y que en algunos casos encuentra fuerte oposición. Se han expresado distintos puntos de vista en cuanto a las formas de asistencia que deberían utilizarse en el futuro.

Formas convenientes de cooperación. Se recomiendan todas las formas de cooperación, incluso el suministro de servicios de asesores y contribuciones a los gastos locales, pero prevalece un punto de vista bastante firme en favor de prestar mayor atención a la provisión de fondos para becas, basándose en que la ayuda mediante los servicios de profesores extranjeros no puede ser sino transitoria, mientras que el problema decisivo es acelerar el adiestramiento del personal local. Se hará referencia más adelante a la cuestión de las becas, pero baste decir aquí que los programas de becas se consideran como parte del desarrollo institucional y no como parte de una simple extensión del adiestramiento mediante una oportunidad para estudiar en el extranjero. Se argumenta también en favor del uso de fondos para becas en el extranjero, para proveer adiestramiento e investigación no necesariamente en los Estados Unidos o en otros países fuera de América Latina, sino dentro de la misma región donde las condiciones institucionales puedan ser adecuadas.

La contratación de profesores visitantes parece haber tenido, en general, menos éxito, aunque existe la impresión de que la mayor parte de las agencias financieras la favorecen. Si existe suficiente libertad de acción por parte de la institución beneficiaria para seleccionar al profesor visitante, esta forma de cooperación es aceptable y ha sido juzgada favorablemente. Sin embargo, se critican los casos de los "convenios globales" y de los profesores investigadores o consultores de corto plazo, que a veces ni siquiera conocen la lengua lo suficiente y que tienden a aplicar a todo "normas norteamericanas", a más de requerir condiciones de vida norteamericanas y muchos otros privilegios.

La necesidad de fondos de construcción para instalaciones educativas se ha citado en muchos casos como complemento esencial de otras formas de cooperación. En los países en donde normalmente no se dispone de crédito para las instituciones educativas, excepto en condiciones muy onerosas, sería de considerable ayuda obtener préstamos a largo plazo de organismos internacionales a bajas tasas de interés.

Se consideraron también convenientes los servicios de asesoría para establecer nuevos programas, pero se hizo la advertencia clara de que con frecuencia es preferible el asesoramiento de latinoamericanos adecuados que el de personas de otras nacionalidades.

Convenios bilaterales. Los contratos por medio de los cuales una universidad norteamericana establece un convenio bilateral con una universidad latinoamericana para proveer servicios, becas y asesoramiento por un tiempo determinado, han sido muy criticados en fechas recientes, tanto en Estados Unidos como en América Latina. Entre las causas del fracaso de estos convenios figura la frecuente falta de interés de la institución beneficiaria en algunos países; en estos casos, el convenio parece haberse suscrito a instancias del gobierno norteamericano o porque la universidad estadounidense se ha impuesto la tarea de “vender” su enfoque y sus servicios a alguna universidad latinoamericana. Sin embargo, llama la atención que estos convenios no sean condenados al por mayor. Se indica que en muchos casos han tenido éxito y son adecuados, siempre que se cumplan ciertas condiciones, a saber, que todos los aspectos de detalle del convenio se hayan elaborado conjuntamente, previéndose bastante libertad de selección de los profesores visitantes y de los candidatos a becas por parte de la institución latinoamericana.

Estos casos suponen que la institución beneficiaria sea lo bastante “madura” para administrar el contrato bilateral, y que se inviertan en el proyecto suficientes fondos locales, lo que constituye probablemente una condición indispensable. Una de las personas consultadas aun propuso que el Consejo de “Education and World Affairs” ayudara a promover arreglos bilaterales similares bajo condiciones adecuadas, y otra expresó interés en celebrar un contrato de esa especie a fin de promover los planes de expansión de la universidad local.

En cambio, externaron también puntos de vista firmemente contrarios a tales contratos, y se sostuvo que el “abrazo académico” puede originar malos entendidos y mediocridad, y puede servir como instrumento para influir ideológicamente en la universidad o institución local. Según este punto de vista, es preferible recibir donativos de fondos que puedan aplicarse libremente, con plena autonomía administrativa, para invitar profesores o investigadores según convenga, sin establecer vínculos especiales con ninguna universidad extranjera. En un caso se expresó que el arreglo bilateral sería aceptable sólo bajo la supervisión de algún órgano nacional capaz de juzgar su utilidad, y en otro caso se recomendó que una organización regional debería intervenir en el control presupuestal de tales contratos.

No es fácil llegar a una conclusión definitiva sobre la materia, pero parece ser que el contrato bilateral no puede descartarse de buenas a primeras. Desde un punto de vista de política práctica, parece que ciertas instituciones, y para fines determinados, sobre todo en las ramas de la ciencia, la ingeniería y la medicina, están mejor preparadas para administrar estos convenios que otras. En las ciencias sociales, los convenios parecen estar sujetos a mayores peligros, como los que se han citado.

Duración de la cooperación externa. Parece prevalecer el punto de vista de que los arreglos de cooperación educativa prevén periodos demasiado cortos, y que los organismos financiadores parecen esperar resultados rápidos en condiciones que no han sido debidamente apreciadas. Tiene mucho mérito el adquirir un compromiso inicial de uno a dos años para un proyecto experimental, sujeto a evaluación, de tal manera que si tuviera éxito se pudiera renovar por un periodo adicional de tres a cinco años. Sin embargo, muchas de las personas interrogadas sostuvieron que se requieren compromisos de cooperación por periodos hasta de diez años, por varias razones. Una es la inestabilidad de las condiciones locales, que da lugar a interrupciones ocasionales. Otra es el hecho de que lleva varios años formar un personal docente y de investigación adecuado para que un programa cuente con apoyo constante. Otra más es que si bien la cooperación externa sirve para estimular la obtención de respaldo interno, este último puede tardar al-

gún tiempo en lograrse con una dimensión suficiente para que el programa continúe sin cooperación externa o con muy poca.

Presentación de las solicitudes. Se consideró, en general, que hace falta que las instituciones educativas y de investigación de América Latina tengan un conocimiento más preciso acerca de las condiciones y los procedimientos que se establecen para presentar solicitudes de cooperación a las agencias financiadoras. Desde luego que en muchas de las instituciones más pequeñas de la región puede haber falta de experiencia, y de parte de las universidades mayores puede haber casos importantes de incompreensión. Pero se juzga que corresponde a las agencias financiadoras dar a conocer sus políticas y sus procedimientos, así como los cambios a veces frecuentes de los mismos.

IV. PUNTOS DE VISTA SOBRE LAS POLÍTICAS NACIONALES RELATIVAS A LA COOPERACIÓN EDUCATIVA DEL EXTERIOR

En términos generales, no existen políticas nacionales como tales acerca de la cooperación educativa del exterior, salvo declaraciones sobre la conveniencia de tal cooperación, incluida la prevista bajo los programas interamericanos. No obstante, sobre la base de las opiniones recabadas pueden enumerarse algunos elementos.

Relación con la política nacional. Se está de acuerdo en que existe necesidad de efectuar reformas universitarias y de efectuar una planificación adecuada para el desarrollo universitario en forma específica. Acerca de una planificación nacional de la educación superior existe menos acuerdo. Según algunos, sería ideal que cada proyecto o propuesta de cooperación externa pudiera relacionarse con el plan nacional a fin de evaluarlo y, sobre todo, para asegurar que la cooperación externa sólo sea complementaria y cumpla ciertas condiciones. Sin embargo, dada la exigencia de universidades privadas que no aceptan entrar en la jurisdicción de un plan nacional, no es probable que se produzca un plan general. Aun en Centroamérica, donde el Consejo Superior Universitario Centroamericano (OSUCA) ha logrado a través de los años algún grado de coordinación, las universidades privadas solicitan o aceptan la asistencia del exterior por su propia cuenta.

Según otro punto de vista, no existe necesidad de elaborar planes nacionales para la educación superior y es probable que prevalezca por mucho tiempo un enfoque pragmático. En América Latina no se lleva a cabo la planificación en forma seria, y aun en los casos en que se elaboran planes, no se implementan. En consecuencia, resulta superfluo pensar en relacionar la ayuda externa con los planes o las políticas nacionales. Lo que hace falta es más bien establecer un mecanismo de evaluación periódica de los proyectos en que intervenga la cooperación externa, a fin de estimar el valor de ésta. Tales evaluaciones podrían llevarse a cabo mediante grupos *ad hoc* de personas capacitadas y con experiencia. A base de frecuentes evaluaciones, se llegará a algún grado de coordinación.

Compromisos y continuidad. Aunque parece ser una práctica razonable en las agencias donantes requerir el cumplimiento de ciertas condiciones para asegurar la continuidad de los proyectos que son objeto de apoyo, sobre todo en lo que hace al desarrollo del plan de expansión o mejoramiento de la universidad o instituto involucrado, prevalece la opinión de que no es conveniente adquirir compromisos fijos ni garantizar la continuidad. Este problema se relaciona sin duda con el de la duración de la cooperación ya mencionada. Puede ser que a lo largo de los periodos de cooperación juzgados en América Latina como relativamente cortos, no siempre es posible obtener suficientes recursos locales, financieros o hu-

manos, para el pleno cumplimiento de los programas. Algunas de las personas interrogadas alegan que es necesaria la flexibilidad para adaptar la ayuda externa a las condiciones cambiantes o a acontecimientos imprevistos, por lo que los compromisos debieran ser limitados y estar sujetos a condiciones. Asimismo, es difícil asegurar la continuidad más allá del periodo del donativo, y según una de las opiniones, el organismo donante no debiera quedar desilusionado si, al finalizar el periodo del desembolso de los fondos externos, el proyecto en cuestión simplemente desaparece. Es claro que esto es más probable que ocurra cuando el componente externo sea muy grande y el proyecto se haya desarrollado más por iniciativa externa que interna.

Condiciones para recibir la cooperación. En parte por experiencias específicas y en parte por la repercusión de los proyectos “Camelot”, los educadores latinoamericanos sostienen puntos de vista bien definidos acerca de la necesidad de fijar ciertas condiciones a los programas de cooperación educativa. Existe bien claro el deseo de que un donativo o un préstamo no sean un medio de promover finalidades políticas. La cooperación debiera tener finalidades científicas solamente, es decir, deberían prevalecer motivos claramente académicos y de investigación y no aceptarse finalidades militares, religiosas, políticas o dogmáticas.

Pero se mencionan además otras condiciones necesarias. Por ejemplo: a) libre selección de profesores e investigadores visitantes; b) administración local del proyecto o el programa, admitiéndose excepcionalmente una coadministración con el auspiciador extranjero; c) libertad y prioridad para publicar los resultados de la investigación; d) flexibilidad para modificar aspectos específicos del programa; e) descenso de la participación extranjera en el proyecto o programa a través del periodo del financiamiento. La última es una condición razonable tanto para el donante como para el beneficiario, pero puede entrar en conflicto con la afirmación, antes expresada, de que con frecuencia es difícil obtener recursos locales con la suficiente rapidez para que el proyecto se autosustente; en todo caso, sería en gran parte cuestión de determinar el periodo durante el cual se provee la ayuda externa.

En un plano más general, se sostiene que cada institución local debiera tener derecho y obligarse a fijar sus propias condiciones para recibir ayuda del exterior, y que debiera tener cuidado especial para salvaguardar su autonomía y para aceptar acuerdos de cooperación que debieran considerarse más bien como convenios culturales que financieros.

Otros aspectos locales. Junto con las expresiones sobre la conveniencia de contar con asesores latinoamericanos en los proyectos apoyados por financiamiento externo, existe buena disposición y, en muchos casos, capacidad para proveer personal local que participe en programas de otros países latinoamericanos.

En cuanto a la receptividad para que se creen centros o institutos regionales, a diferencia de los nacionales, no existe consenso. Una persona interrogada asentó que en su país se sigue la política de no aceptar el establecimiento de instituciones regionales financiadas desde el exterior, pero el hecho es que en ese país una institución determinada ha negociado con la OEA un proyecto regional bajo los programas interamericanos. En otro país, se encuentra una contradicción casi idéntica en las afirmaciones de dos distinguidos educadores. Por otra parte, muchos consideran que en los programas o proyectos nacionales de educación superior siempre debieran poder participar estudiantes, investigadores y profesores de otros países latinoamericanos con tal de que la administración de los proyectos sea local. Parece ser que las diversas propuestas de crear “centros de excelencia multinacionales” que surgieron de la conferencia de jefes de Estado de Punta del Este (1967), plantearon serias dudas acerca de la conservación de la autonomía en la administración de los proyectos. Los programas finales recomendados por

los grupos expertos de la OEA, previos a la Quinta Reunión del Consejo Cultural Interamericano llevada a cabo en Maracay a principios de 1968,⁴ prevén que existan equipos asesores multinacionales en los proyectos regionales, pero requieren que la administración de los proyectos quede en manos de la institución local anfitriona. Esto se aplica a las ciencias sociales aún más que a las ciencias naturales.

V. PUNTO DE VISTA SOBRE PROGRAMAS DE BECAS, FONDOS PARA VIAJES, ETCÉTERA

Aunque los programas de cooperación convenidos con ciertas instituciones incluyan frecuentemente becas y otras formas de apoyar el adiestramiento del personal docente y de investigación en el extranjero, existe una diversidad de becas disponible en diferentes lugares, otorgadas independientemente de los programas de mejoramiento o desarrollo universitario. Es paradójico que muchos piensan que algunos de los programas de becas contribuyen a la "fuga de cerebros" de América Latina. Por estas razones, vale la pena considerar por separado el tema de las becas, aun cuando se relacionan con la cooperación en general.

Las becas y su relación con las necesidades. Según se afirmó antes, algunos educadores opinan que la ayuda en forma de becas pudiera ser a la larga más valiosa que otras formas de cooperación, tales como profesores visitantes, etc. Desde el punto de vista histórico, hay países cuyo surgimiento a la ciencia y la tecnología modernas parece haberse derivado de programas masivos de becas y de viajes de estudio. Este no es el caso aún en América Latina, donde los recursos para becas, tanto internos como externos, han sido más bien limitados. Debe admitirse que pocos países –quizá Colombia sea uno– han establecido programas o mecanismos para coordinar y orientar el uso de las becas disponibles. Las becas de las Naciones Unidas, la OEA, la UNESCO y otras instituciones, además de los programas "bilaterales" administrados por las embajadas extranjeras, se han desperdiciado en gran parte. Es probable que las becas de las fundaciones norteamericanas hayan sido empleadas y administradas con más éxito; pero éstas se van reduciendo.

Ahora bien, una cosa es la necesidad global y otra bien distinta la selección de áreas y de candidatos adecuados. La existencia de algunos programas de cooperación educativa externa para las instituciones superiores, como los que se han descrito, ha llevado a los educadores latinoamericanos a considerar que en el futuro las becas debieran vincularse en su mayor parte a estos programas, en lugar de otorgarse individualmente. Según algunos, la proporción debiera ser como de 3 a 1. Algunos de los que utilizan la ayuda externa sostienen que ningún programa bilateral de cooperación externa debiera excluir un número considerable de becas como parte del mejoramiento universitario, especialmente para la formación del personal docente y de investigación. Muchos consideran que los programas de becas y los de desarrollo institucional se complementan mutuamente.

Las becas y la fuga de cerebros. Sin embargo, aceptados dichos principios, queda el problema de la fuga de cerebros y de cómo menguar las pérdidas que ello implica o, mejor aún, cómo impedir ese proceso. Prevalece la opinión de que las becas se otorguen sólo para estudios de posgrado, y de que se administren a través de programas institucionales, con el compromiso del becario de regresar a su país y a su institución. Esto no basta y, por lo menos en un país –México–, es

⁴ Este organismo fue sustituido en 1969 por el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIECC).

ilegal comprometer a una persona por adelantado a determinada clase de empleo. Se sugiere, por lo tanto, que se hagan mayores esfuerzos por crear condiciones favorables para el regreso del becario y se hagan ofrecimientos definidos de trabajo. Entre las condiciones necesarias, se menciona el suministro de equipo adecuado para la clase de investigación en que el becario adquiere adiestramiento, y se recomienda que las becas incluyan fondos para la adquisición de ciertos tipos de equipo, materiales, libros, etc., que sean necesarios al regreso al país de origen.

La fuga de cerebros, que se considera casi inevitable en el caso de becas para estudios de licenciatura en el extranjero, obedece también, en opinión de muchos, a una selección inadecuada de candidatos y a la falta de responsabilidad mostrada en algunos casos por las autoridades o las instituciones educativas locales.

Un aspecto interesante de la fuga de cerebros es la que ocurre entre los países latinoamericanos, que es menos objetable, y que, en opinión de algunos educadores, contribuye a una mejor comprensión e integración entre dichos países. No obstante, cualquier fuga de cerebros de un país de menor desarrollo a uno de mayor desarrollo daña al primero, como ocurre en el caso del considerable número de centroamericanos que obtienen su educación universitaria a nivel de licenciatura en México y deciden permanecer allí.

Grados académicos. A pesar de que algunos favorecen un uso flexible de las becas para que se utilicen en programas de estudio en el extranjero sin el compromiso de obtener un grado superior, la opinión mayoritaria parece estar firmemente en favor del requisito de que se obtengan grados de maestría y doctorado. No obstante ciertas rigideces de los programas, los grados se consideran esenciales porque inculcan disciplina al estudiante, y porque son prueba de capacidad para competir con los científicos de otros países. Por otro lado, son recomendables las becas de investigación, posdoctorales o no, que permitan al graduado perfeccionar su conocimiento y obtener experiencia de otro país.

Muchas de las personas encuestadas hicieron ver que por lo regular se carece en América Latina de suficiente información sobre las oportunidades de estudio en el exterior, tanto por lo que respecta a la diversidad de becas disponibles como a las universidades e instituciones donde se pueden llevar a cabo los estudios. La falta de conocimiento acerca de las oportunidades explica, en parte, los intentos frecuentes de los candidatos por lograr inscripción en las "universidades de prestigio" en lugar de en otras que podrían ser más adecuadas a sus necesidades. Se considera que las fundaciones norteamericanas podrían hacer una aportación valiosa dando a conocer más ampliamente entre las instituciones latinoamericanas las muchas oportunidades que existen y que pudieran ser más pertinentes a las necesidades reales.

Existe fuerte opinión contraria a las becas "atadas", sean en función de un país determinado o de una universidad extranjera específica. No se apoya la práctica del organismo financiador de limitar el uso de una beca a un país o países determinados, ni la de restringirlo conforme a los acuerdos institucionales bilaterales. Las universidades latinoamericanas preferirían una libre selección de lugares a donde enviar a sus estudiantes graduados. Las becas de investigación, por lo demás, debieran ser más flexibles y permitir viajes y estadías de observación en los lugares que convengan.

Condiciones para las becas y procedimientos de selección. De acuerdo con un punto de vista extremo, no debiera otorgarse ninguna beca en un país determinado sin que el candidato haya sido examinado por un comité de selección y de conformidad con los criterios que establezca la universidad central. Otros prefieren un tipo de coordinación más flexible, con participación más amplia. Pero todos concuerdan en que es necesario mejorar sustancialmente los procedimientos

de selección en los países latinoamericanos, y que uno de los requisitos indispensables es un conocimiento suficiente de la lengua extranjera.

En general, se estima que el monto de las becas es suficiente, aunque existen quejas sobre el monto ridículamente bajo de las becas ofrecidas por algunos países europeos. Se sugiere, además, que puesto que una proporción apreciable de los estudiantes latinoamericanos posgraduados suelen ser personas casadas, las becas debieran tener en cuenta este hecho.

Existen críticas sobre la duración de las becas. Se considera esencial un mínimo de dos años, y se objeta la práctica consistente en ofrecer becas parciales, para uno o dos semestres, a estudiantes que debieran programar estudios de dos o tres años. Habrá muchos casos en que sean necesarias becas de tres a cuatro años.

Se sugiere también que todo programa de becas debiera prever casos en que sería aconsejable que el becario regresara a su país de origen para obtener experiencia práctica, con cargo a la misma beca, antes de volver al extranjero a cumplir con todos sus requisitos. Esto podría ser útil no sólo en las ciencias naturales, sino también en las ciencias sociales, en que la investigación para la tesis de doctorado requiere frecuentemente acceso a información local. Con este procedimiento podría también reducirse la fuga de cerebros, ya que el becario se percata así de las condiciones nacionales en que tendrá que trabajar a su regreso, antes de que quede enajenado sin remedio.

Con una excepción, los educadores encuestados opinaron que la institución local debiera participar en cierta medida en el monto de la beca, a fin de crear responsabilidad en la selección del estudiante y en su aprovechamiento posterior. Algunos lo consideraron conveniente aunque no velan con mucho optimismo la posibilidad de obtener los fondos, debido a limitaciones financieras locales o a restricciones en la asignación de divisas. Una persona opinó que el "componente" local de la beca, aun en el caso de que se ofrezca, suele no cumplirse, por lo que el becario queda en una situación imposible una vez que está ya admitido en la institución extranjera.

Fondos para viajes y reuniones internacionales. En opinión de un educador, hay exceso de fondos disponibles para asistir a reuniones, seminarios, etc., en el exterior, y la circulación constante de científicos —sobre todo de científicos sociales— es prácticamente escandalosa. Sin embargo, los demás informantes concuerdan enteramente en que hay gran carencia de fondos para asistir a reuniones profesionales y académicas, seminarios, etc., y que las agencias financiadoras debieran hacer un esfuerzo para proveer fondos para tales fines, con las salvaguardas necesarias para impedir el "turismo intelectual" y para que los propios países latinoamericanos contribuyan a tales fines de viaje académico. Se sugiere también que se invite a los profesionales jóvenes de América Latina a los seminarios y reuniones internacionales, y no necesariamente a los jefes de institutos o de departamentos que se ocupan principalmente de tareas administrativas; hay necesidad de que circule nueva sangre por los circuitos internacionales.