RELACIONES INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN

en las instituciones de educación superior
en México : diagnóstico y tendencias

Silvie DIDOU AUPETIT

*Coordinadora General de Programas Institucionales
Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de
Educación Superior / SEP*

Durante muchos años, Europa y particularmente Francia fueron considerados como los interlocutores privilegiados de los países latinoamericanos, particularmente en el campo de la educación y de la cultura. Sin embargo, en fechas recientes, varios elementos han contribuido a modificar considerablemente tal situación, transformando lo que fue años atrás una realidad en una impresión más subjetiva que real.

En el caso mexicano, incidieron en esa transformación factores de tipo histórico: así, la primera y segunda guerras mundiales, al coartar los flujos tradicionales de estudiantes hacia países de Europa, lo reorientó hacia Estados Unidos. Hoy, después de las décadas de principios de siglo cuando los libros de referencia en Medicina o Derecho estaban escritos en francés, lo están en inglés. Pero otros factores incidieron también de manera más drástica en la distensión de las relaciones internacionales entre México y Europa: entre ellos, destacan la crisis que afectó a México, a partir de 1983, y llevó a las instituciones educativas mexicanas a mandar cada vez menos becarios al extranjero, por razones de costo de mantenimiento y la misma política de muchos de los países tradicionales de recepción de los becarios (Francia, España, Inglaterra), las que no procuraron ayudar a México a sobrellevar tales restricciones.

A consecuencia, durante la década perdida de los 80, el número de becarios, particularmente de posgrado, financiados por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología en el extranjero disminuyó en términos absolutos, al bajar de 1 569 en 1980 a 475 en 1990¹. Asimismo el número de convenios de cooperación internacional administrados por ese mismo organismo, tengan fines de formación de recursos humanos u otros, disminuyó en el mismo lapso, pasando de 60 a 45 en ese mismo periodo.²

Sin embargo, las elecciones de política exterior del gobierno de Carlos Salinas de Gortari han llevado México a reinsertarse en circuitos de intercambio internacional. Fue en particular el caso de los intercambios comerciales en el marco de Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos pero repuntó también el número de intercambios en áreas como la educativa. El de becarios y el de convenios internacionales volvieron a aumentar, alcanzando las cifras de 1991 y 58 en 1993. Simultáneamente, amplios sectores de intelectuales y universitarios mexicanos empezaron a preocuparse por las incidencias probables que tendría la selección de interlocutores preferenciales, como lo son ya Estados Unidos y Canadá, en el espectro de las relaciones que mantiene México con otros países.

En este marco, se realizó en 1992, bajo los auspicios de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), un inventario de las relaciones internacionales de cooperación que habrían establecido las Instituciones de Educación Superior Mexicanas (IESM). El objetivo principal fue proceder a un diagnóstico de situación e identificar las tendencias emergentes en el ámbito.

Los resultados mostraron que, tras el sévero golpe de la crisis de 1983, la cooperación educativa se había debilitado, aun cuando algunas universidades lograron mantener vínculos numerosos y estrechos con contrapartes extranjeras. Indicaron también una voluntad clara de reanudar o de desarrollar este tipo de interrelaciones, debido a una conciencia bastante generalizada de que desempeñarían una función cada vez más estratégica en un futuro próximo, habida cuenta de la globalización de los intercambios económicos y culturales y de la intensificación de los flujos de recursos humanos.

Por tanto, se presentarán en este artículo las características generales de los proyectos registrados, haciendo particular hincapié en la contraparte, sea europea, latinoamericana o norteamericana, con el fin de contextualizar en el marco general de la cooperación internacional, la europea. Se indicarán las áreas del conocimiento a las que se adscriben los convenios y el grado de avance de los proyectos que involucran. Se identificarán finalmente sus objetivos.

CARACTERIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTABLECIDOS POR LAS INSTITUCIONES MEXICANAS

La ANUIES obtuvo la información utilizada para este reporte enviando un cuestionario, con preguntas cerradas y abiertas, a las 77 instituciones afiliadas a ella en aquel periodo. Este fue contestado solamente por 34 establecimientos, los que reportaron la existencia de 379 proyectos de cooperación internacional.

De estos, 173 (45.61%) estuvieron concentrados en cuatro instituciones. El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) reportó 58 proyectos (15.3% del total), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) 41, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) 38 y la Universidad de Guanajuato, 36. Esas cifras recalcan que la estructura de cooperación internacional está muy polarizada institucionalmente, y que las IESM han logrado preservarla o consolidarla de manera desigual. El desequilibrio existente apunta a la urgencia de redistribuir institucional y geográficamente las relaciones de cooperación internacional, para que las diversas instituciones del país ofrezcan oportunidades equitativas a sus académicos y alumnos de involucrarse en convenios de este tipo y se inserten en las dinámicas de interacción que cobran cada vez más relevancia.

Además de demostrar la existencia de grados muy diversos de consolidación en esta cooperación, la investigación subrayó otro desequilibrio: el que la mayoría de los proyectos de cooperación se realizaba con contrapartes asentadas en la parte norteamericana del continente americano, y más precisamente, con Estados Unidos. En efecto, si 75.1% del total de los proyectos fue suscrito con algún país de América del Norte, de Centro América y América del Sur (284 de 379), 67.1% del subgrupo (193) lo fue con Estados Unidos y 7.7% con Canadá (22). Sólo 25.2% lo fue con los países de América Latina y del Caribe, pese a que estos hayan sido considerados históricamente como las contrapartes naturales de México. De esa manera, el número de proyectos registrados con Europa rebasó el de los reportados con América Latina (79 y 69, respectivamente), lo que indica cierto persistencia en los canales preestablecidos de cooperación, pese a los sesgos, reajustes recientes y desequilibrios antes mencionados.

Lo corrobora el hecho de que las instituciones insertas en esquemas de cooperación con Estados Unidos fueron 30. En contraste, sólo 18 establecieron convenios con Europa, 12 con países de América Latina o del Caribe y 7 con Asia. Sólo la UAM, la Universidad Iberoamericana (UIA), la Universidad Autónoma de Tlaxcala y el Instituto

Tecnológico Autónomo de México (ITAM) establecieron un número mayor de proyectos de cooperación con Europa que con Estados Unidos (4 y 9 acuerdos, 5 y 7, 3 y 0, 9 y 10, respectivamente). Asimismo, las primeras tres instituciones más la Universidad Autónoma de Chapingo desarrollaron más relaciones con los países de América Latina que con Estados Unidos (23 y 4 proyectos, 10 y 6, 3 y 0, 16 y 2, respectivamente).

Estas cifras demuestran que, en un contexto en el cual la cooperación en materia educativa se ha fortalecido de manera diferencial, las instituciones tienden a elegir una contraparte privilegiada, sea que pertenezca al ámbito de América Latina y del Caribe, de Europa o Estados Unidos, y llevan a cabo con ella la mayor parte de sus convenios. Hay efectos de "exclusión mutua" y son pocas las instituciones que simultáneamente mantienen acuerdos de cooperación con Europa, Estados Unidos y América Latina: sólo es el caso del ITAM, de las universidades Autónomas de Chapingo, de Baja California Sur, de San Luis Potosí, del Estado de México, de la UAM, de la Universidad de Guanajuato, de la UIA y de la Universidad Veracruzana. Por lo general, el ámbito de cooperación o es el europeo y el de América Latina (en tanto binomía más o menos frecuente de elección de contrapartes) o con América del Norte. En efecto, se ha recurrido todavía poco a las posibilidades de cooperación ofrecidas por los países asiáticos de la Cuenca.

A raíz de comportamientos institucionalmente diferenciados, los establecimientos que asumieron papeles líderes en la cooperación internacional en materia educativa difirieron según la contraparte considerada: con Estados Unidos, el ITESM, al estar a cargo de 41 convenios de cooperación, concentró 21.2% de todos los acuerdos reportados con ese país y enfocó hacia él 70.6% de todos sus proyectos institucionales; la UNAM, con 36 acuerdos, agrupó por su parte a 18.6% del total de los mismos con Estados Unidos, lo que representaba 87.8% de todos sus proyectos internacionales. Sin embargo, el que la cooperación con Estados Unidos esté muy polarizada en torno a algunas instituciones, que fungen como interlocutores privilegiados, no es un fenómeno privarivo del caso; la polarización vuelve a encontrarse cuando se analizan los acuerdos de cooperación en América Latina y el Caribe, Europa y Asia.

Para América Latina y el Caribe, en efecto, ocuparon una posición predominante la UAM (32.8% del total de proyectos en el subgrupo), la UACH (20%) y la UIA (14.2%); para Europa, el ITESM (16.5%), el ITAM (12.7%), la UAM y la Universidad de Guanajuato (9% en cada caso) y la UIA (8.9%). Las que hicieron lo mismo con Asia fueron la UIA (35.7%), la Universidad de Guanajuato (21.4%) y la UAM (14.3%).

Geográficamente, en 21 Estados de la República Mexicana, se localizaron institu-

ciones con acuerdos de cooperación internacional con algún país del continente americano, en 14 con Europa y en 5 con Asia. Las entidades federativas en las cuales se concentraron los porcentajes más altos de convenios registrados fueron el Distrito Federal y, luego, los estados de Nuevo León, Guanajuato y México.

Los datos por entidad federativa indican, además, una tendencia de las instituciones asentadas en los Estados de la franja fronteriza con Estados Unidos a celebrar convenios con el país vecino, en particular en el Estado de Nuevo León. Cierta determinismo geográfico orilla pues a las IESM de las regiones Centro y Norte del país a establecer relaciones con Estados Unidos con mayor frecuencia que las universidades del sur del país. El mapeo corroboró, por lo tanto, la conformación de polos regionales de cooperación, constituidos con base en los factores espaciales de proximidad y en políticas de selección de coparticipantes privilegiados. Estos constituyen los principales soportes de una cooperación transnacional en el caso de las universidades fronterizas y transregional, en los demás, dentro de una macrorregión o de un universo globalizado.

Por régimen, 54.1% de los acuerdos de cooperación estuvo adscrito a universidades públicas, 12.1% a instituciones del régimen público estatal, 4% del público de la SEP, 28.5% del privado libre y 1.3% a asociaciones civiles. Sin embargo, si se considera el número total de instituciones involucradas según su naturaleza jurídica, resulta que, por unidad, las que menos promovieron acciones de cooperación internacional fueron las instituciones del régimen público de la SEP y los Institutos tecnológicos.

Con América Latina, sólo las instituciones del régimen público autónomo, del público estatal y del privado establecieron relaciones de este tipo. El predominio de las instituciones públicas es allí incuestionable (78% y 7.2%, respectivamente, del total de acuerdos) y la presencia del sector privado mucho menos pronunciada que para las otras regiones geoestratégicas (15.7% restante).

Con Europa, las instituciones del régimen público autónomo fueron las que consolidaron más los acuerdos de cooperación (41.8% del total del subgrupo), seguidas por las del privado libre (38%), del público estatal (15.2%) y del público de la SEP (5.1%). Un prorrateo por unidad de estos porcentajes recalca una vez más una fuerte concentración de los proyectos en instituciones del sector privado.

Con respecto a Asia, finalmente, 35.7% de los acuerdos de cooperación fue establecido por instituciones del régimen público autónomo, equiparándose al porcentaje adscrito a las instituciones privadas. Vinieron después instituciones del régimen público estatal (21.4%) y luego establecimientos públicos de la SEP. Aunque la cooperación con este continente sea todavía incipiente, las instituciones privadas ocupan ya una parte importante del campo.

En síntesis, la clasificación muestra que las IESM bajo régimen privado libre, por lo menos las grandes como la UIA, el ITAM y el ITESM, fueron las que más han fortalecido sus relaciones internacionales, con excepción de las establecidas América Latina. Las privadas, en efecto, concentran no sólo una parte importante de los convenios con Estados Unidos sino también con Europa y Asia.

Entre las instituciones del régimen público autónomo y del público estatal, las que tuvieron comportamientos similares al de las instituciones privadas y se esforzaron por establecer simultáneamente acuerdos de cooperación tanto con Estados Unidos como con Europa, Asia y América Latina, fueron la UAM y la Universidad de Guanajuato.

ESTADO DE DESARROLLO Y NATURALEZA DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO

De los proyectos reportados, 13.6% estaba en grado 0 de avance. El resto se distribuía en la siguiente forma: 7.3% había sido desarrollado en menos de 20%, 19.4% en menos de 40%, 16.7% en menos de 60%, 15.7% en menos de 80% y 27.3% estaba en un fase de finalización.

El mayor porcentaje de proyectos reportados como en etapa terminal lo fue con el continente americano (34.3%), seguido por Europa (10.9%) y por Asia (7.1%), lo que parece remitir a la ecuación: a mayor grado de consolidación de los acuerdos de cooperación, mayores posibilidades de que sean operados y llevadas a buen término.

En el caso de los proyectos abandonados o suspendidos después de formalizado el acuerdo de cooperación, las causas fueron esencialmente operativas (dificultades para la instalación de equipo, falta de instrumentos, carencia de vehículos para las actividades de campo, etcétera) y financieras. La suspensión temporal o definitiva provino también de la falta de cumplimiento de algunos participantes. Otra causa que se adujo, ocasionalmente, fue la de las asimetrías existentes entre las partes. En contraste, la lejanía o los costos de transportación no fueron específicamente mencionados como obstáculos en los convenios con Europa.

Finalmente, es preciso subrayar que los programas, en particular los establecidos con Europa, iniciaron más por la iniciativa de una persona o de un grupo que como resultado de un apoyo institucional o extrainstitucional. Esto confirma que los contactos personales son, por lo menos, tan determinantes como los institucionales para el establecimiento de enlaces con el extranjero; indica también que el mantenimiento y

la consolidación de flujos de recursos humanos para fines de formación es importante, si se pretende consolidar luego los esquemas de cooperación bilateral, ya que estos implican y suponen un buen conocimiento de las opciones de formación, el establecimiento previo de relaciones interpersonales o interinstitucionales y el dominio de los idiomas. Esta relevancia de los elementos interindividuales, sin embargo, no implica que el centro educativo correspondiente no haga una justa valoración de tales iniciativas.

Los programas registrados en el inventario fueron, en general, de carácter bilateral; eran todavía pocos los casos de participación multilateral, quizás porque implican que recrudescan los problemas organizativos y de recursos financieros antes mencionados. Por tanto, las IESM mexicanas hace dos años todavía no habían intentado ingresar a programas de cooperación internacional multilateral, como los que son susceptibles de ser financiados por la Comunidad Económica Europea.

Los proyectos se beneficiaron escasas veces para su realización, por lo menos por el lado de la parte mexicana, de apoyos financieros externos, sobre todo privados; a cambio, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) ayudó en varias ocasiones a su financiamiento. En gran parte de los casos, el presupuesto fue obtenido mediante la asignación de recursos financieros por parte de la misma institución.

Con respecto a las áreas del conocimiento a las cuales se adscribían dichos proyectos, aunque fueron registrados acuerdos de cooperación en todas ellas, fue en Ciencias de la Salud donde estuvieron más escasos (9.9% del subgrupo) y en Ciencias Sociales y Administrativas donde fueron más numerosos (22.77%). Esta nueva desigualdad indica una vez más la importancia de reequilibrar la cooperación y demuestra la necesidad de fomentarla específicamente en áreas estratégicas como son, para el desarrollo del país, Ciencias de la Salud y Ciencias Naturales y Exactas.

Por otra parte, un examen más acucioso de los datos permite ver que las áreas privilegiadas de cooperación variaron según los continentes. Por lo que se refiere a la frecuencia por área, en los programas con los Estados Unidos, en orden ascendente son: Ciencias Agropecuarias, Ciencias de la Salud e Ingeniería, Educación y Humanidades, Ciencias Naturales y Exactas y Ciencias Sociales y Administrativas.

En el caso de Canadá, los programas estuvieron muy sesgados hacia ciertos campos del conocimiento. Así, la Ingeniería y Tecnología absorbió 50% de las acciones; le siguieron las Ciencias Sociales y Administrativas con 18.2%, área que normalmente domina en la cooperación internacional general. En contraste, el intercambio era incipiente en las Ciencias Naturales y Exactas, así como también en Educación y Humanidades.

Con Europa, la distribución de los acuerdos de cooperación por área del saber fue más equilibrada, con un ligero predominio de las Ciencias Sociales y Administrativas y Educación y Humanidades (22.2% cada una), seguidos por Ingeniería (19.4%) y, en menor medida, por Ciencias Naturales y Exactas y Ciencias Agropecuarias (16.7%). Fue únicamente en el área de Ciencias de la Salud donde, a diferencia de lo que ocurría con Estados Unidos, la cooperación fue débil.

Cabe finalmente señalar que la cooperación con los países asiáticos se ha establecido solamente en tres áreas del saber, Ciencias de la Salud, Ingeniería y Tecnología (20% del total de los convenios en cada área) y Educación y Humanidades (60%).

La distribución diferencial de los proyectos de cooperación internacional según el país con el cual las IESM los establecieron, confirma que las elecciones de la contraparte extranjera son tan esenciales como las propias para definir la naturaleza de la cooperación.

FINES DE LA COOPERACIÓN EDUCATIVA INTERNACIONAL

Las modalidades más frecuentemente utilizadas, en general, para concretar los acuerdos de cooperación fueron el convenio y el acuerdo escrito.

Los resultados arrojados por este primer inventario revelan que las instituciones mexicanas tienen actualmente interés en promover la cooperación académica internacional. Empero, en algunos casos no les es fácil llevar a cabo los programas: lo manifiestan el escaso grado de avance de una parte significativa de los proyectos, así como las dificultades para ponerlos en operación, particularmente en instituciones con poca tradición en estas actividades de cooperación académica. Mayo de 1994.

NOTAS

¹ CONACYT, indicadores, 1992: p. 87.

² CONACYT (1992): p. 95.

³ En el caso de estos países, existe la posibilidad de traducir al idioma estudios mexicanos relativos a la situación de estos países. Pero, frecuentemente, no existe este tipo de trabajo.