

APRENDIENDO DE LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA ALBAN PARA MEJORAR LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

Learning from the experience of the Programme ALBAN to
improve the cooperation in the field of higher education
between European Union and Latin America

Carlos Alberto Vigil Taquechel
Consultor independiente

CARLOS ALBERTO VIGIL TAQUECHEL

ESPECIALISTA Y CONSULTOR INDEPENDIENTE EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL
UNIVERSITARIA. ENTRE 2003 Y 2010 COLABORÓ CON LA OFICINA DE
COORDINACIÓN DEL PROGRAMA ALBAN Y DEL OBSERVATORIO DEL PROGRAMA
ALFA.

cavtaquechel@yahoo.com

RESUMEN

Los principales aciertos y desaciertos del programa de becas ALBAN son considerados, en este artículo, como representativos de la dinámica de cooperación entre la Unión Europea y América Latina. Sobre esta base, se analizan de forma sintética sus resultados más importantes. Siendo así, este artículo pretende contribuir con el diseño de instrumentos más eficaces de cooperación que dinamicen las relaciones entre estas dos regiones durante el período 2014-2020.

PALABRAS CLAVE: Cooperación universitaria, área común ALCUE de educación superior, cooperación internacional al desarrollo, Unión Europea, América Latina.

ABSTRACT

The main achievements and mistakes of the ALBAN scholarship programme are taken, in this article, as representative of the cooperation dynamics between the European Union and Latin America. On this basis, ALBAN's most important results are analysed, synthetically. The objective of the article is to contribute to the design of more effective cooperation tools that can boost the relationship between the European Union and Latin America for the period 2014-2020.

KEYWORDS: *university cooperation, ALCUE common area of higher education, international cooperation for development, European Union, Latin America.*

INTRODUCCIÓN

Cuando se estudia la historia de las relaciones entre los Estados Miembros de la Unión Europea (UE) y los países que conforman la región de América Latina (AL) se observan vínculos estables desde mediados de los años sesenta, aunque no haya sido hasta después del ingreso en 1986 de España y Portugal a la entonces Comunidad Europea que se comenzó a gestar una política coordinada del bloque europeo hacia la región latinoamericana.

Con el surgimiento en 1993 de la UE y sus instituciones comunitarias se crearon las bases para la puesta en marcha de un conjunto de acciones que sirvieran de catalizadores de las relaciones entre las dos regiones y que, al mismo tiempo, permitieran estimular el desarrollo de los países de AL. Surgieron así, en sectores relevantes para ambas regiones, los primeros programas regionales de cooperación¹ como instrumentos de financiación complementaria a las contribuciones bilaterales de cada uno de los Estados Miembros de la UE con sus socios latinoamericanos.

Se fue creando, de esta forma, un clima propicio para la adopción de mecanismos políticos de concertación que hicieron posible que en 1999 se celebrase la Primera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de ambas regiones que tuvo lugar en Río de Janeiro y que de forma oficial dio inicio a la asociación estratégica entre la UE y AL. Estos encuentros al más alto nivel se han convertido en una plataforma de diálogo y negociación que ha sedimentado gradualmente un esquema de cooperación birregional, facilitando así la proliferación de acciones de cooperación que complementan las relaciones bilaterales que independientemente mantienen los países de ambas regiones en sus dimensiones política, económica y comercial.

1 El primer programa que se adoptó fue ALINVEST y se creó en el mismo año de 1993 para promover la cooperación en el ámbito empresarial entre las dos regiones y con el encargo principal de contribuir a la internacionalización de las PYMES de Latinoamérica. Posteriormente, en 1994 se lanzaría el Programa ALFA como primer instrumento para el fomento de la cooperación en materia de educación superior.

A partir de ese momento se ha constatado un crecimiento sostenido de la cooperación birregional, tanto multilateral como bilateral, que ha tenido como guía orientadora un conjunto de líneas estratégicas que han definido las grandes prioridades para la cooperación birregional y entre las que destacan el fomento de vínculos económicos y comerciales, el respaldo al proceso de integración regional latinoamericano, la promoción de la equidad y cohesión social en AL y el desarrollo de acciones de intercambio institucional y establecimiento de alianzas estratégicas, especialmente en los ámbitos académico y empresarial.

En el caso específico de la cooperación en materia de educación superior han sido varias las iniciativas, aunque podría considerarse a las siguientes como las de mayor alcance e impacto:

- El Programa ALFA [América Latina Formación Académica], lanzado en 1994 y que a lo largo de sus tres fases ha contribuido a la consolidación de vínculos institucionales universitarios a través de la implementación de proyectos temáticos en redes conformadas por varias universidades europeas y latinoamericanas, y
- el Programa de Becas ALBAN [América Latina Becas de Alto Nivel] que entre 2003 y 2010 contribuyó con la formación de 2471 profesionales latinoamericanos que desarrollaron estudios de maestría, doctorado y especialización profesional en instituciones de educación superior de la UE.

A pesar de tener objetivos y estructuras de participación diferentes, en teoría ambos programas eran instrumentos que respondían a la misma estrategia y, hasta cierto punto, se complementaban. No sería descabellado, incluso, considerar que ALBAN como programa de becas nació para suplir las carencias del sector más frágil de implementación de las primeras fases del Programa ALFA –ALFA I (1994-1999) y ALFA II (2000-2006)– en las que se conjugaban subprogramas para la cooperación institucional y para

la movilidad de estudiantes de pregrado, postgrado, así como para formación y superación científica y tecnológica. Estas dos primeras fases fueron, sin dudas, de gran utilidad para iniciar y fomentar contactos a ambos lados del Atlántico. Sin embargo, el alto número de proyectos ejecutados y los fondos reducidos de que disponían los mismos terminaron por atomizar el impacto del programa desde el punto de vista de reforzamiento de las capacidades institucionales, así como de la satisfacción de las necesidades en materia de superación de recursos humanos.

De hecho, solamente a partir de la ejecución de ALBAN, que se encontraba en su fase final, y la aparición de otras iniciativas para formación como el Programa Erasmus Mundus resultó posible que la tercera fase de ALFA (2008-2013) tuviese una arquitectura diferente y se concentrase en objetivos mejor definidos de gestión académica e institucional y en el fomento de políticas y reformas que tributasen a la armonización de los sistemas educativos en AL, excluyéndose completamente de su diseño las acciones de movilidad para formación.

Desde una óptica personal, podría afirmar que el lanzamiento de ALFA III en 2008 marcó un punto de inflexión en la dinámica de cooperación universitaria entre las dos regiones, que constituyó un momento en el que se apostaba claramente por un esquema que reforzase la edificación de una sólida asociación en educación superior. Su arquitectura metamorfoseada en comparación con las fases previas era la mejor señal del reconocimiento por parte de las instituciones europeas del inicio de un período de madurez en sus relaciones con las universidades de AL. El alcance de los objetivos de los proyectos, sus elevados montos de financiación per cápita y el número de instituciones que debían conformar las redes mostraron el enorme salto de calidad en la estructura del programa y constituyen una buena referencia de la tipología de proyectos que deberán continuar siendo ejecutados entre IES de las dos regiones en el futuro, al margen de que sea necesario introducir cambios para corregir las diversas insuficiencias que todavía subsisten en la ejecución de los mismos.

En cualquier caso, resulta prematuro hacer un análisis serio, objetivo y profundo de los resultados de esta tercera fase de ALFA, ya que buena parte de sus proyectos están todavía en ejecución. Por esa razón, he decidido concentrar mi análisis exclusivamente en las experiencias del Programa ALBAN.

Es irrefutable que ambos programas han tenido un impacto significativo como vehículos catalizadores de la cooperación birregional en materia de educación superior, pero del análisis de su ejecución y resultados se desprenden importantes insuficiencias que deberán ser tomadas en consideración para el diseño y formulación de instrumentos de cooperación universitarios más eficaces en los próximos años.

Por eso, el presente artículo repasa desde un punto de vista crítico los principales éxitos y deficiencias de los programas de cooperación universitario, a partir del análisis de algunos de los principales resultados del Programa ALBAN y ofrece algunas recomendaciones sobre el panorama de la cooperación en el Área Común de Educación Superior entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea para el período 2013-2020, especialmente en un momento en el que asistimos a un reacomodo de la capacidad de interlocución entre ambas regiones como consecuencia del impacto negativo de la crisis económica que atraviesan los países de la zona euro, la reducción drástica de la financiación de la UE para la ayuda oficial al desarrollo y el excelente momento que atraviesan algunas economías latinoamericanas.

UNA MIRADA EN RETROSPECTIVA AL PROGRAMA ALBAN

Lanzado en 2002 como resultado de los trabajos de la segunda cumbre birregional celebrada en Madrid, ALBAN constituye hasta este momento el principal programa de becas implementado con fondos comunitarios para el beneficio de profesionales latinoamericanos interesados en cursar estudios de postgrado en instituciones de educación superior (IES) de la UE.

Dotado con un presupuesto comunitario de 75 millones de euros para la atribución de becas, ALBAN pretendía dar respuesta al reclamo de los líderes latinoamericanos que apuntaban como una de las principales prioridades para impulsar el desarrollo económico regional, la necesidad de incrementar el número de recursos humanos altamente calificados. Siendo así, el objetivo primordial de ALBAN se centraba en facilitar el acceso al sistema de educación superior de la UE a jóvenes profesionales latinoamericanos para complementar sus estudios a nivel de postgrado, reforzando así sus competencias y capacidades profesionales y potenciando sus posibilidades de empleo en los países de origen una vez concluyesen su proyecto de educación/formación en la UE.

No albergo dudas en relación al cumplimiento satisfactorio de los principales indicadores de este objetivo. Tuve el privilegio de participar activamente en la coordinación técnica del programa y puedo dar fe de la calidad humana, académica y científica de la mayoría de los becarios. Bastaría solo con referir que más del 80% de ellos recibió de forma sistemática calificaciones sobresalientes durante las evaluaciones parciales y finales que eran realizadas por los tutores y responsables académicos en las universidades europeas de acogida. No obstante, si bien esos logros resultan indiscutibles, también lo son un conjunto de carencias y deficiencias que quedaron al descubierto durante los ocho años de ejecución de ALBAN y que trataremos de exponer de forma sintética a partir del análisis de sus principales indicadores y resultados.

ALBAN: UN PROGRAMA PARA QUE PROFESIONALES DE AL REALICEN ESTUDIOS EN LA UE

Este enunciado que sintetiza el objetivo central del programa revela por sí solo que como instrumento de cooperación se apostaba por un programa de verdadero alcance birregional, en el que de forma significativa se viesan representados en el flujo de la movilidad de los becarios la totalidad de los países latinoamericanos y en el que la gran mayoría de la comunidad universitaria de la UE pudiese

funcionar como instituciones de acogida, poniendo a disposición de los profesionales latinoamericanos el valor de la educación superior europea en toda su diversidad.

El diseño del programa, al menos en su espíritu, facilitaba el libre acceso de los ciudadanos de AL a la totalidad de las universidades de los países miembros de la UE, siendo ALBAN el programa más flexible de todos los que se habían conocido hasta ese momento, lo que me permito justificar a través de los siguientes elementos:

- Los candidatos podían ser ciudadanos de cualquiera de los 18 países elegibles de AL² que hubiesen concluido satisfactoriamente sus estudios universitarios de primer ciclo (equivalentes a licenciatura). En este sentido representaba una excelente oportunidad para profesionales que no se encontraban vinculados al entorno académico y científico de las universidades.
- Los candidatos podían presentar una propuesta de proyecto para desarrollar su formación a nivel de postgrado en cualquier IES europea, siendo elegibles las universidades de los 25 Estados Miembros de la UE³ en ese momento.
- A diferencia de la mayoría de los programas de becas que establecen prioridades temáticas, ALBAN estaba abierto a todas las áreas del conocimiento y las becas eran atribuidas exclusivamente sobre la base de evaluaciones que se realizaban en función de la calidad del curriculum vitae del candidato, la calidad científico-técnica de su propuesta de formación o programa de estudio y el prestigio académico y científico de la institución de acogida en la UE.

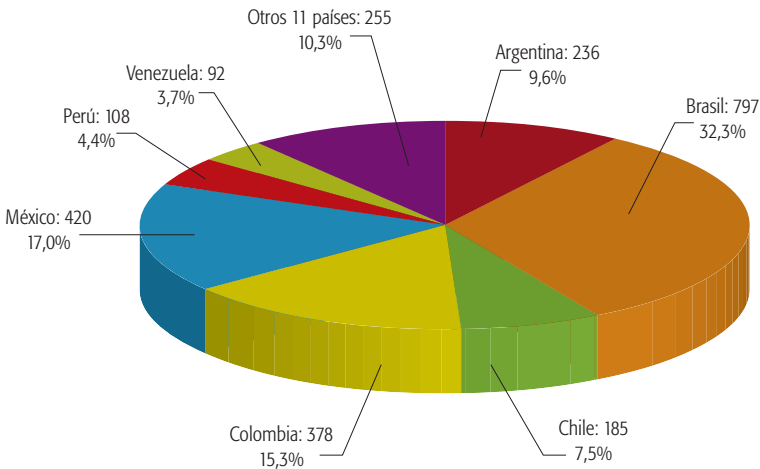
2 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

3 Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia.

- ALBAN otorgaba becas de maestría, doctorado y especialización profesional con unos límites de edad superiores a los de la gran mayoría de los programas de becas existentes.

Sin embargo, esta estructura abierta de participación en la que los candidatos disponían de un amplio abanico de posibilidades y en la que en la selección no se incluían criterios de discriminación, ni se atribuían cuotas por sexo, nacionalidad, país de destino, temática de estudio o tipo de formación no coadyuvó a que el programa tuviese una verdadera dimensión birregional y puso al descubierto las insuficiencias que se replican, en mayor o menor grado, en la mayoría de acciones de cooperación que tienen lugar entre Europa y Latinoamérica.

Como se aprecia en el gráfico 1, la participación en el contexto de AL fue bastante desproporcionada ya que Brasil, México, Colombia, Argentina, Chile, Perú y Venezuela representaron en su conjunto el 89,7% de las becas ejecutadas mientras que los otros 11 países latinoamericanos elegibles representaron solamente el 10,3%.



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales del Programa ALBAN

Gráfico 1. Programa ALBAN: Distribución del total de becas por país de origen.

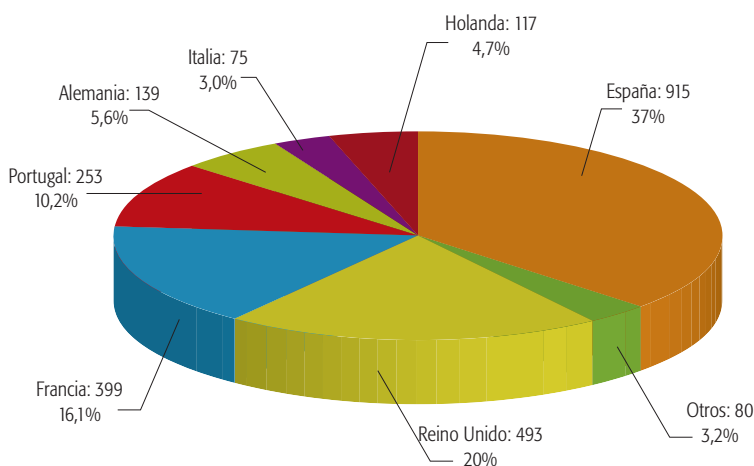
En este sentido, parece obvio que un programa de cooperación que pretende contribuir a la formación y superación de recursos humanos deberá dar prioridad a aquellas regiones, países y sectores sociales que más requieran de los instrumentos de cooperación internacional para paliar y revertir la situación deficitaria que presentan. Esa es la visión de estos programas como instrumentos del fomento de la equidad y la cohesión social, por lo que resultó contraproducente que candidatos de países como Brasil, México, Argentina, Colombia o Chile que cuentan con los sistemas de educación superior y ciencia y tecnología más sólidos de la región, que disponen en sus ecosistemas de diversos instrumentos de financiación para la realización de estudios de postgrado tanto a nivel nacional como internacional y poseen, de forma general, más experiencia y cultura en proyectos de cooperación académica y científica con universidades de la UE compitiesen en igualdad de condiciones, sobre la base exclusiva del mérito académico, con candidatos de países con menor desarrollo socio-económico y en los que muchas veces hasta el acceso a internet y a la información resulta en extremo complicado.

En este contexto, ALBAN representaba para profesionales de algunos países de América Latina con un mayor nivel de desarrollo una oportunidad adicional para realizar estudios de postgrado en Europa, mientras que para los ciudadanos de los países con economías menos desarrolladas se erigía como la opción más viable de entrar en contacto con el sistema universitario europeo. Obviamente, no abogo ni defiendo cualquier esquema que socave la calidad como principio básico de selección pero pienso que programas de esta índole y magnitud tienen que encontrar un punto de equilibrio que garantice una redistribución equitativa de las oportunidades, porque lo que resulta inadmisibles es que los países que más requieren de las acciones de cooperación internacional sean justamente los que menos se benefician como fue el caso de ALBAN en que algunos países centroamericanos tuvieron una participación prácticamente simbólica: Nicaragua (16), El Salvador (16), Panamá (15), Honduras (9) y Guatemala (8).

Tal vez una fórmula adecuada a considerar en futuros programas de becas sería la realización de procesos de selección independientes en los que se agrupe a los países en función de sus niveles de desarrollo y necesidades específicas, en un esquema que permita incidir directamente en las prioridades estratégicas para intentar maximizar su impacto en cada subregión y país. De lo contrario, valdría la pena preguntarse para qué existen entonces los informes estratégicos regionales y de país que la UE negocia de forma periódica con los gobiernos de AL o para qué se identifica un grupo de países priorizados para la cooperación europea atendiendo a las fragilidades de su desarrollo económico y social.

Habría que señalar que en el caso específico de ALBAN tuvo también un efecto nocivo en la distribución de las becas el requisito de cofinanciación del proyecto de educación/formación que era solicitado a los becarios, ya que si bien se reconoce que los montos de las becas eran altos y adecuados para asumir los costes de vida y formación durante la estadía en Europa, resulta innegable que la exigencia infranqueable de disponibilidad de fondos para cofinanciar el 25% del proyecto sesgó de tajo el sueño de realizar estudios en Europa de muchos potenciales candidatos provenientes de los sectores sociales más desfavorecidos de la sociedad civil de AL, lo que terminó por conferirle al programa un cierto cariz elitista que, de cierta forma, se contrapuso al espíritu y vocación solidaria en el que este programa fue creado.

De igual forma, si se analiza la distribución de los becarios por países de las universidades de acogida en la UE, verificamos que el panorama resulta aún más desproporcionado, tal y como se muestra en el gráfico 2 que aparece a continuación:



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales del Programa ALBAN

Gráfico 2. Programa ALBAN: Distribución del total de becas por país de acogida.

Si bien es cierto que cuando se estructura un programa de cooperación para AL en el seno de la UE se asume de antemano que las instituciones de España y Portugal deberán desempeñar un papel protagónico en su implementación, y es normal que así sea, porque resulta imposible obviar el peso de los vínculos históricos y de una identidad cultural y lingüística común, habría que cuestionarse la viabilidad de un programa de alcance continental en el que un solo país acogió más de un tercio de las becas ejecutadas [España (37%)] y en contraposición las IES de 10 Estados Miembros de la UE, algunas de ellas con reconocimiento internacional en diversas áreas del conocimiento, no tuvieron siquiera la posibilidad de acoger a algún estudiante latinoamericano durante toda la ejecución del programa.

De alguna forma, este panorama reproduce una realidad latente en la mayoría de los programas de cooperación existentes entre la UE y AL y especialmente en aquellos relacionados con la educación superior. En verdad, se debe reconocer que a pesar de

los esfuerzos realizados en los últimos años bajo la sombrilla de la internacionalización, en la cooperación universitaria entre las dos regiones continúa constatándose de forma bastante generalizada un desconocimiento mutuo de los sistemas de educación superior imperantes en una y otra región, así como de las potencialidades y oportunidades que existen en los diferentes entornos universitarios para emprender acciones conjuntas de cooperación internacional.

Se percibe, además, cierta pereza de las instituciones latinoamericanas para salir de la zona de confort de la cooperación que se ha construido alrededor de un grupo de países con los que se han sostenido vínculos estables, tanto por la existencia de programas de financiación universitaria implementados por sus agencias nacionales de cooperación como por el volumen de intercambio que se ha logrado mantener con sus instituciones de educación superior. Este grupo está encabezado por España y lo conforman en primera línea el Reino Unido, Francia y Alemania y en un segundo plano Holanda, Italia y Bélgica.

Al mismo tiempo, es justo llamar la atención en relación al palpable desinterés que se constata en muchas de las IES del resto de los países de Europa por establecer contactos con las universidades latinoamericanas, con las que apenas existen relaciones de carácter institucional y con las que los pocos vínculos que existen responden más a acciones de carácter puntual y circunstanciales que a la articulación de políticas coherentes de cooperación internacional universitaria.

Al margen del peso que puedan tener otros elementos, a mi modo de ver, solo partiendo de la aceptación de este conjunto de insuficiencias inherentes a la propia dinámica de las relaciones entre las dos regiones se podría entender que en el flujo de movilidad arrojada por ALBAN, instituciones de países con sólidos ecosistemas de educación superior y con una cultura de internacionalización arraigada, como es el caso de universidades de Austria, Dinamarca, Finlandia o Suecia, tuviesen un perfil tan bajo de participación.

Esta situación también parece aflorar cuando analizamos el caso sui generis de Portugal, que en el contexto de ALBAN es uno

de los países destacados como receptor de becarios, pero que en verdad muestra muchas lagunas en la proyección de su cooperación universitaria hacia AL, ya que en muchas de sus universidades esta se concentra o limita al intercambio con instituciones brasileñas. Las estadísticas de ALBAN corroboran esta fragilidad, ya que de los 253 becarios que cursaron estudios en Portugal, 229 eran brasileños para un 90,5%. Tal concentración de becarios de un solo país de origen en los países de destino constituye una anomalía en el flujo de la movilidad del programa, como se puede apreciar en la siguiente tabla en la que se refleja el valor porcentual de movilidad para los principales siete países de destino del programa:

Tabla 1
Flujo de movilidad del Programa ALBAN considerando
los principales países de acogida en la UE

	DE	ES	FR	IT	NL	PT	UK
AR	5,0%	10,5%	12,5%	14,7%	6,8%	1,2%	10,8%
BO	3,6%	1,4%	1,5%	1,3%	3,4%		0,8%
BR	25,2%	18,3%	38,6%	44,0%	18,8%	90,5%	29,2%
CL	7,2%	9,1%	6,0%	6,7%	4,3%	0,8%	9,9%
CO	15,1%	18,9%	14,8%	8,0%	26,5%	2,4%	14,4%
CR	4,3%	1,9%	1,3%		0,9%		1,0%
CU	1,4%	2,6%	1,3%			2,4%	0,2%
EC	2,2%	2,1%	1,3%	1,3%	3,4%		0,4%
GT		0,1%	0,5%		1,7%	0,4%	0,4%
HN		0,8%			1,7%		
MX	25,9%	16,8%	15,0%	14,7%	14,5%	1,2%	22,9%
NI		1,3%			1,7%		0,2%
PA		1,0%	0,5%		0,9%		0,4%
PE	2,9%	5,8%	2,0%	2,7%	7,7%	1,2%	4,5%
PY	0,7%	1,4%	1,5%		0,9%		0,8%
SV	0,7%	1,3%	0,3%	1,3%			0,2%
UY	0,7%	1,2%	0,3%		3,4%		1,0%
VE	5,0%	5,6%	2,8%	5,3%	3,4%		2,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales del Programa ALBAN

De caras a futuros programas de cooperación en materia de educación superior resulta estratégico que estos contemplen en su diseño un conjunto de mecanismos que promuevan y catalicen la participación de IES de Estados Miembros de la UE que, de forma general, no participan activamente en los esquemas de cooperación birregional y que por su calidad académica y científica podrían resultar especialmente atractivas y valiosas para la construcción de un tejido de cooperación más rico y diverso dentro del contexto del Espacio Común ALCUE de Educación Superior.

ALBAN: COMO CATALIZADOR DEL TRABAJO EN REDES Y DE LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL EN OTROS ÁMBITOS PRIORIZADOS

Cuando se analizan los programas de cooperación de la UE con AL que se han creado desde 1993, se puede identificar en todos ellos una señal de identidad que, de cierta forma, constituye el pilar esencial del modelo de cooperación birregional: la creación de una cultura de transferencia de conocimiento e intercambio de experiencias y buenas prácticas a través del fomento de redes en áreas estratégicas de interés común.

Siendo ALBAN un programa de becas en el que los candidatos concursaban a título personal resultaba, a priori, en extremo difícil que se pudiese edificar una estructura que promoviese armónicamente el trabajo en redes universitarias o se tributase al mejoramiento de mecanismos de cooperación entre instituciones de ambas regiones en otros sectores priorizados. Por esa razón, para reforzar el carácter institucional del programa se decidió, desde su arquitectura inicial, que como parte de los criterios de elegibilidad los candidatos deberían contar con el respaldo institucional de una universidad de su país de origen que, de cierta forma, avalaría la calidad académica del candidato y la viabilidad de su proyecto de educación/formación en la UE. Esto, supuestamente, conllevaría a una participación activa de las universidades latinoamericanas en el proceso, que se expresaría en la asesoría a los candidatos para la preparación de las candidaturas, así como en la identificación de las

instituciones europeas más factibles para que estos llevarsen a cabo sus estudios de postgrado con los mayores niveles de rigor académico y científico posibles.

Lamentablemente, en la mayoría de los casos el respaldo institucional de las universidades de origen terminó reduciéndose a la emisión de una carta de apoyo institucional sin que mediase un compromiso verdaderamente oficial con el candidato y su proyecto de formación. He reflexionado mucho sobre el impacto del programa y creo sinceramente que en este eslabón de su cadena de implementación se resintió significativamente la viabilidad del programa y se puso de manifiesto uno de los talones de Aquiles que aún persiste en muchas instituciones latinoamericanas: la falta de visión estratégica para sacar el mayor provecho posible a las oportunidades de cooperación internacional en beneficio de sus políticas y prioridades de desarrollo.

En caso contrario, cómo podríamos explicar que un programa que facilitaba el acceso pleno y sin restricciones de ninguna índole al sistema de educación superior europeo, no fuese utilizado eficientemente como vehículo para materializar disímiles acciones de formación y superación profesional que muchas veces las universidades se ven impedidas de ejecutar por falta de financiación.

Valdría la pena preguntarse cuál hubiese sido el escenario si las universidades latinoamericanas hubiesen sido capaces de insertar en la plataforma de ALBAN sus dinámicas de cooperación internacional, poniendo a disposición de los potenciales candidatos – fuesen parte o no del personal de las universidades – los convenios y cartas de intención para promover el intercambio de estudiantes de postgrado, los contactos de sus grupos de investigación derivados de proyectos y redes en las que las universidades participan o los programas de postgrado de doble titulación en modalidad sándwich que muchas universidades latinoamericanas han firmado con sus socias europeas, por solo poner tres ejemplos representativos de las oportunidades desaprovechadas.

Estoy seguro que si un grupo significativo de universidades latinoamericanas hubiesen asumido una estrategia para participar

activamente en el programa el impacto a nivel institucional hubiese sido mayor, la calidad de las candidaturas recibidas hubiese sido aún superior, se hubiesen podido financiar más becas de las que fueron finalmente ejecutadas, se hubiese minimizado el escollo de la cofinanciación con las aportaciones provenientes de las universidades de origen y acogida a través de ayudas financieras complementarias para cubrir los costes de vida, así como descuentos a los costes de matrícula y se hubiese garantizado que las formaciones realizadas tributasen directamente a las áreas priorizadas para las economías de cada país y región. En síntesis, se podría expresar que el programa hubiese tenido un efecto multiplicador que traspasaría los límites que acotan el impacto de un programa de becas individuales, por más elevado que haya sido el valor que se capitalizó con la formación y superación de los 2471 profesionales beneficiados.

Otro problema que conspiró contra los objetivos de carácter institucional de ALBAN estuvo relacionado con su administración. El programa fue ejecutado por un consorcio del que formaban parte organizaciones e instituciones de educación superior de ambas regiones y que trabajaron en estrecha coordinación con los servicios de EuropeAid de la Comisión Europea. Sin embargo, hay que reconocer que a pesar de la voluntad y disposición de algunos de los representantes latinoamericanos por desempeñar un papel protagónico en la dinámica y organización del programa, el papel de los miembros latinoamericanos del consorcio, así como de los Puntos Focales (PF) creados en cada país de AL fue reducido a la mínima expresión, atribuyéndoseles solamente algunas acciones de divulgación en sus respectivos países.

Obviamente, no se puede impulsar un clima de cooperación institucional cuando las organizaciones que representan a los países beneficiarios ven limitada su capacidad de actuación. El éxito de programas de esta índole pasa por un compromiso total de los actores en AL, de su participación activa en todos los procesos y muy especialmente en aquellos relacionados con la definición de prioridades y la toma de decisiones, porque son ellos los que conocen con

mayor profundidad las necesidades y especificidades de los países a los que se destina la cooperación.

Relacionado con este mismo tema, la experiencia de ALBAN nos aporta otra reflexión que debe ser tomada en consideración en futuros proyectos y que está relacionada con la tipología de las instituciones responsables por la coordinación de los procesos en programas y proyectos de participación nacional. Con la excepción de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior de México (ANUIES) y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), el resto de las instituciones latinoamericanas que fungieron como PF nacionales eran universidades y esto dificultó en gran medida su misión, ya que al no tener competencias para actuar a escala nacional tuvieron que lidiar en muchas ocasiones con situaciones de conflicto generadas por el cuestionamiento de otras IES sobre su idoneidad o viabilidad para representar al sistema universitario nacional en la coordinación de un programa birregional. Por tanto, resulta vital que en este tipo de programas la coordinación descansa en una entidad con mandato nacional, que pueda ejercer plenamente su capacidad de interlocución y negociación para establecer acuerdos sin que se cuestione su autoridad y sin que encuentre barreras en su accionar por las limitaciones de su propia naturaleza institucional.

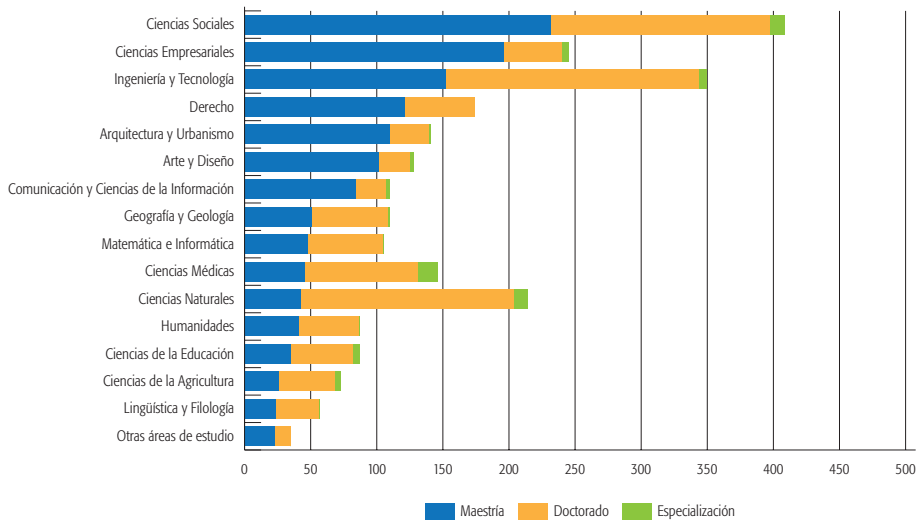
Solo para ejemplificar la importancia de este elemento, me permito referir que, hasta cierto punto, la confluencia del perfil bajo de participación atribuido a los PF en la organización del programa y las limitaciones que los mismos confrontaron desde el punto de vista institucional incidieron en el desaprovechamiento de algunas oportunidades de cofinanciación que pudieron haber sido canalizadas a partir de los fondos de las agencias de cooperación y los consejos de ciencia y tecnología que existen en varios países de AL.

La muestra fehaciente de que esa posibilidad era no solo factible sino también muy pertinente se constató a través de la experiencia positiva obtenida en la negociación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT), al que la coordinación del Programa ALBAN accedió por mediación de la ANUIES y que

posibilitó conciliar los procesos de selección de las becas ALBAN con los del CONACYT, permitiéndose así que más de 50 profesionales mexicanos se beneficiasen íntegramente de la beca ALBAN y contasen con un apoyo financiero adicional de esa institución mexicana para cubrir el 25% de cofinanciación que se le exigía a los becarios.

Este modelo de conciliación aseguraba no solo la cobertura total de los fondos requeridos para la ejecución satisfactoria de los proyectos de formación de los becarios, sino también la validación de la calidad, adecuación y pertinencia de la formación propuesta y su alineación con las prioridades nacionales por las máximas instancias de la gestión de ciencia y técnica del país. Lamentablemente, este esquema no pudo ser implementado con otras entidades de AL, pero podría ser un modelo a considerar en el diseño de futuros esquemas de cooperación birregional en materia de educación superior.

Finalmente, me gustaría abordar un tema que considero de primerísimo orden y que está relacionado con la sostenibilidad del programa y la capacidad del mismo de generar nuevos y diversos vínculos de cooperación entre los diferentes actores a ambos lados del Atlántico. Como se aprecia en el gráfico 3, el Programa ALBAN por su alcance y diversidad podía haberse convertido en un excelente caldo de cultivo para la generación de relaciones duraderas y sólidas en los más variados ámbitos del conocimiento, tanto a nivel académico, científico, como empresarial. Solo a modo de ilustración podría señalarse que constituyó, tal vez, la mejor oportunidad de formación en Europa a nivel de maestría para profesionales latinoamericanos de las áreas de ciencias sociales, empresariales, derecho, humanidades o ciencias de la comunicación que, por regla general, encuentran pocas opciones de superación en otros programas de becas en los que se priorizan los estudios de doctorado y las áreas de fuerte componente tecnológico.



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales del Programa ALBAN

Gráfico 3. Programa ALBAN: Distribución de becas por áreas de estudio y proyecto de formación.

Sin embargo, esto no parece haber ocurrido, al menos no de forma armónica y coordinada. La primera de las razones habría que buscarla en las ya abordadas insuficiencias para que el programa tuviese una estructura más institucional que facilitase no solo el monitoreo durante la ejecución de las becas, sino también el desarrollo de acciones de seguimiento al concluir las mismas para poder realizar mediciones de impacto, identificar sinergias, promover contactos y propiciar acciones de continuidad.

Otra razón, que parece evidente, está relacionada con el inexplicable retraso con el que se comenzó a organizar la red de exbecarios, prácticamente en el año final de ejecución del programa. Esto impidió que se pudiese articular coherentemente una red de trabajo que sirviese de plataforma para que los exbecarios del programa actuasen como agentes catalizadores de nuevas acciones de cooperación, especialmente considerando la poca viabilidad logística y financiera que ofrecía a la comunidad de exbecarios en AL la organización de una red cuyo programa sabían que sería desmantelado.

No hay dudas, que la oportunidad de estudiar en Europa constituyó una valiosa experiencia personal y profesional para los ciudadanos latinoamericanos que se beneficiaron de ella. Al cierre del programa, en diciembre de 2010, se reportaba que la gran mayoría de los becarios había ya regresado a sus países de origen y las encuestas realizadas arrojaban un alto grado de satisfacción entre los becarios por los resultados de los proyectos realizados; muchos referían una mejora significativa de opciones profesionales al reintegrarse a sus sociedades e, incluso, en algunos casos, era perceptible el desarrollo de algunas acciones de intercambio con posterioridad al fin de las becas. No obstante, las deficiencias analizadas en este artículo y otras que por respeto de las normas editoriales no podemos abordar constituyen una muestra de todo el trabajo que resta para consolidar una cultura de gestión que nos permita hacer un uso adecuado, eficaz y eficiente de los diferentes instrumentos de cooperación que tenemos a nuestra disposición en el contexto de las relaciones entre las dos regiones.

UNA MIRADA AL FUTURO DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA EN EL ESPACIO ALCUE

Si analizamos detenidamente el escenario actual de las relaciones entre las dos regiones se observan señales importantes de cambio que podrían conducir a una reestructuración de procesos en la arquitectura de los esquemas de cooperación en el espacio ALCUE de educación superior. Del lado europeo reviste especial relevancia el impacto negativo de la crisis económica que atraviesan los países de la zona euro, lo que se manifiesta en la reducción drástica de la financiación para la ayuda oficial al desarrollo de sus Estados Miembros, y en la necesidad impostergable de reformular los instrumentos de cooperación internacional de la UE en un esfuerzo por hacerlos más eficaces sin que esto comprometa la erogación de más fondos de financiación. Mientras tanto, en el lado latinoamericano cobra importancia la revigorización de su capacidad de interlocución política a escala mundial impulsadas por la irrupción de Brasil

como potencia de dimensión global que secundada por la pujanza de algunas economías de la región, como México, Argentina, Chile, Colombia o Perú, convierten a AL en un importante socio económico y comercial.

Considerando que el desarrollo de sus recursos humanos constituye un elemento estratégico de primerísimo orden para ambos bloques, en un caso para dar respuesta a la crisis y en el otro como fórmula más viable para dar el salto a una economía basada en el conocimiento, es previsible que ambas regiones apuesten por un incremento de los intercambios universitarios en los próximos años. Intercambio este que estará regido por nuevas reglas de juego para las que será necesario que las universidades latinoamericanas se preparen adecuadamente.

La primera señal de cambio radical fue anunciada a finales de 2011 con el lanzamiento del Programa “Erasmus para todos”, que deberá implementarse entre 2014 y 2020 y que aglutinará siete programas actuales en uno solo, asumiéndose así la estrategia comunitaria de reingeniería de los instrumentos de cooperación para dotarlos de una mayor eficacia. Este nuevo programa pretende reforzar los esquemas de cooperación que ya existen, y utiliza la imagen de marca del principal instrumento de cooperación en materia de educación superior implementado por los países de la UE para convertirlo en una plataforma de colaboración universitaria de verdadera dimensión global.

Aunque aún es temprano para poder evaluar con profundidad cuál será el diseño y esquema de funcionamiento de “Erasmus para todos”, su puesta en marcha implica de antemano algunos desafíos para la comunidad universitaria latinoamericana. En primer lugar, significa que los programas de cooperación regional específicos que existen hasta ahora desaparecen, por lo que tanto ALFA como Erasmus Mundus (que había de alguna forma sustituido a ALBAN como programa de becas) dejarán de existir cuando culminen los proyectos que ahora están siendo ejecutados. En segundo lugar, y no menos importante, resulta que las universidades latinoamericanas se verán obligadas a competir (al margen de que puedan

existir convocatorias específicas para cada región) con universidades de otras regiones con las que Europa tiene un historial más estable y diverso de cooperación académica y científica, como son los países industrializados en el que destacan Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia o Corea del Sur, países vecinos de la UE como Rusia, o potencias emergentes asiáticas, como China e India, que tendrán también en este programa su principal plataforma de intercambio con las universidades europeas, ya que los instrumentos de cooperación que existen hasta este momento para cooperación en educación superior serán asimilados también por el Programa “Erasmus para todos”.

Se requerirá, por tanto, de una estrategia adecuada que permita que las IES de AL puedan explotar eficazmente las diversas oportunidades que este programa y “Horizonte 2020” (nuevo programa que sustituirá al Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo) crearán como plataformas de cooperación académica, científica y tecnológica de las instituciones europeas con el resto del mundo.

Otra señal importante de cambio surgió de la recién culminada cumbre de mandatarios de las dos regiones, celebrada en Chile a finales de enero de 2013, y en la que por primera vez se llevó a cabo una cumbre académica paralela como clara evidencia de la importancia de la educación superior en la dinámica de las relaciones birregionales. Aunque habría sido deseable que de la cumbre de Chile se hubiesen derivado nuevas iniciativas que posibiliten que ambas regiones saquen el mayor provecho posible de los instrumentos de cooperación existentes, la reunión académica nos dejó una excelente hoja de ruta que, en cinco grandes ejes temáticos, recoge los principales frentes en los que ambas regiones deberán trabajar para sedimentar su asociación estratégica en materia de educación superior, ciencia, tecnología e innovación. En lo personal, apuesto por la adopción de acciones de cooperación universitaria en el que se prioricen sectores clave para el desarrollo socio-económico y tecnológico de Latinoamérica y que, al mismo tiempo, favorezcan la consolidación del proceso de asociación estratégica birregional.

En este contexto, y amparados en la solidez financiera de algunas economías latinoamericanas, debería impulsarse el surgimiento de acciones de cooperación birregional con financiación compartida lo que sería una novedad en la dinámica de las relaciones entre las dos regiones y abriría un espacio para relaciones que a todas luces podrían resultar más simétricas y efectivas.

En los encuentros preparatorios de la cumbre académica que fueron celebrados en París y Lima en 2012, académicos y directivos universitarios de ambas regiones clamaron por el mantenimiento de programas específicos para América Latina y defendieron la viabilidad y pertinencia del lanzamiento de nuevas fases mejoradas de ALFA y ALBAN. Ese sería, sin dudas, un escenario deseable aunque en estos momentos parece poco probable. En cualquier caso, se debe resaltar que el programa “Erasmus para todos” parece tener una arquitectura flexible en la que sería posible para la comunidad universitaria latinoamericana desarrollar múltiples acciones de movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y administrativos, así como implementar proyectos de cooperación para fortalecimiento de capacidades institucionales. El programa podría, incluso, abrir espacios para acciones de cooperación con financiación compartida en la que algunos países de AL podrían encontrar una plataforma propicia para diversificar sus vínculos con sus socios europeos.

Como he apuntado anteriormente en un artículo dedicado a la Cumbre de Chile, ya sea a través de nuevas fases de programas regionales ya existentes, maximizando su participación en el nuevo y global “Erasmus para todos” o a través de iniciativas de cooperación específicas que se puedan derivar de acuerdos a nivel de mandatarios, AL en su interacción con la UE requiere y deberá apostar por un conjunto de acciones

[...] que promueva la movilidad de estudiantes de grado y postgrado entre las propias universidades de América Latina y entre estas y las universidades de la UE, incluyendo la movilidad de estudiantes europeos a universidades latinoamericanas, como una forma de contribuir a la internacionalización de las IES de la región y a la generación de un escenario favorable para la introducción de mejoras en los sistemas

y programas de estudios universitarios. Especialmente en el caso de los estudios de maestría y doctorado, un programa de estas características deberá estar abierto a todos los profesionales interesados en desarrollar estudios de postgrado, estén o no vinculados a una IES, aunque será importante que la estructura del programa permita capitalizar como valor agregado la construcción de vínculos sostenibles entre las instituciones, que a su vez constituyan base de futuras acciones de cooperación en otros ámbitos de las relaciones birregionales, aspecto que a mi juicio constituyó una de las principales deficiencias del Programa ALBAN⁴.

Esperamos que los instrumentos que se diseñen para la cooperación universitaria birregional para el período 2014-2020 saquen lecciones de los errores del pasado y asistamos a un intercambio académico y científico que se convierta en motor de relaciones más sólidas y sostenibles entre las dos regiones. De momento, es evidente que para lograr ese objetivo tenemos mucho trabajo por delante.

⁴ Vigil Taquechel, Carlos Alberto: La cumbre de Chile y el futuro de la cooperación académica y científica entre la Unión Europea y América Latina” en el Blog del autor El camino empedrado de la excelencia. <http://cavtaquechel.blogspot.com>

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Comisión Europea (2008). *La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*. Disponible en: http://eeas.europa.eu/la/docs/lima_es.pdf
- Comisión Europea (2007). *América Latina. Documento de programación regional 2007-2013*. Disponible en: http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf
- EuropeAid. *Estadísticas y resultados del Programa ALBAN*. Disponibles en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alban/detail_es.htm
- EuropeAid (2010). *Socios para el desarrollo. Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea – América Latina*. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/178a_latinam_dev_coop_guide_2010_es.pdf
- Ginés Mora, J. & Vidal, J. (2010). *Informe de evaluación final del Programa ALBAN*. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alban/documents/evaluacion_final_alban_es.pdf
- Instituto de las Américas, París (2012). Primer seminario preparatorio de la Cumbre Académica ALCUE. Informe y síntesis de los temas tratados. Disponible en: <http://www.celare.cl/pdf/paris.pdf>
- Rouquayrol, L. & Herrero, S. (2007). *Guía sobre la cooperación Unión Europea – América Latina*. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation_eu_la_es.pdf
- Spitta, A y varios autores (2005) *Evaluación intermedia del Programa ALBAN*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alban/documents/informe-evaluacion-mediatermo.pdf>