
MODALIDADES Y TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LAS UNIVERSIDADES

JESÚS SEBASTIÁN*

RESUMEN

El papel que puede jugar la cooperación internacional en las Universidades puede variar, siguiendo las funciones fundamentales de estas instituciones: formación, investigación y extensión. Su consideración como agentes de desarrollo requiere plantear los aspectos relacionados con estrategias, contenidos y gestión, así como situar sus acciones en un escenario que se caracteriza por su fluidez y donde es posible definir tendencias, algunas de ellas consolidadas y otras quizá incipientes, que marcan orientaciones de futuro. La línea conductora de estas tendencias está marcada por el papel cada día más activo que está asumiendo la Universidad, como institución, en el ámbito de la cooperación internacional, desde una triple perspectiva: cooperación universitaria para el refuerzo institucional, cooperación en investigación científica y desarrollo tecnológico y cooperación para el desarrollo.

La caracterización de las modalidades y la identificación de las tendencias de la cooperación internacional de las Universidades requieren el análisis de diferentes factores relacionados tanto con la evolución de los objetivos y estrategias de las Universidades, como con la evolución de los escenarios de la cooperación internacional.

* Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

I. La dimensión internacional de las Universidades

La dimensión internacional es uno de los aspectos de las Universidades en los que se están produciendo mayores cambios cualitativos, consecuencia del creciente papel estratégico que se le concede en el ámbito institucional.

La dimensión internacional de las Universidades se expresa a través de dos componentes con características específicas propias, pero que están relacionados: la internacionalización y la cooperación internacional.

La internacionalización es un objetivo que se incluye, casi sin excepción, entre las metas de la mayoría de las Universidades. Es un objetivo, pero también un proceso, que requiere de políticas activas. Los procesos y actividades orientadas a la internacionalización no están necesariamente asociados a actividades de cooperación internacional, puesto que pueden tener un carácter unidireccional y plantearse desde la óptica de considerar el escenario internacional exclusivamente como una extensión del campo de influencia de la Universidad.

El grado o nivel de internacionalización de una Universidad puede establecerse examinando una serie de indicadores. El primero se refiere a la extensión de la cultura de la internacionalización en el interior de la institución, especialmente en los objetivos institucionales y los contenidos y métodos docentes. Difícilmente se puede internacionalizar una institución que está cerrada en su organización y en su entorno más local. El segundo se relaciona con el grado de difusión y utilización en el exterior de las capacidades y productos docentes y de investigación. El tercero se caracteriza por el nivel de visibilidad y reconocimiento institucional en el exterior y finalmente, el cuarto, por los retornos del exterior, tanto tangibles como intangibles.

La segunda dimensión internacional de las Universidades viene dada por la cooperación internacional, entendida como un instrumento al servicio de los objetivos institucionales y como un medio para conseguir mayores niveles de internacionalización. En este sentido puede señalarse que, mientras todos los procesos de cooperación internacional contribuyen a la internacionalización, no todos los procesos de internacionalización se llevan a cabo a través de actividades de cooperación.

La cooperación internacional de las Universidades puede, a su vez, considerarse desde dos perspectivas que implican estrategias y modalidades diferentes. Por una parte, se puede considerar a las Universidades como *objetivo* de la cooperación. En este caso las estrategias están orientadas al refuerzo institucional, conllevan un explícito beneficio mutuo y las modalidades de cooperación

están relacionadas con los actores y actividades universitarias. Por otra, se puede considerar a las Universidades como *agentes* de la cooperación. En este caso, las Universidades son ejecutoras de proyectos de cooperación para el desarrollo, proyectos en los que los beneficiarios finales de las actividades de cooperación no son las Universidades, si bien éstas obtienen diferentes tipos de retornos, desde financieros hasta la mejora de la proyección e imagen social como institución.

En el caso de la cooperación entre Universidades de España y de América Latina se pueden diseñar actividades de cooperación que tengan un carácter híbrido, puesto que pueden simultáneamente contribuir al reforzamiento institucional mutuo y a la cooperación para el desarrollo, entendida como la contribución a la creación de capacidades y la transferencia de conocimientos y tecnologías. Sin embargo, aún admitiendo la existencia de híbridos, es importante caracterizar cada una de las modalidades y actividades de cooperación de acuerdo a esta doble tipología, puesto que permitirá una mejor identificación de los objetivos, un mayor rigor en el compromiso de los recursos necesarios y una evaluación más fiable de los resultados.

II. Factores de cambio en la cooperación universitaria internacional

Los factores de cambio que están influyendo en la evolución y tendencias de la cooperación internacional de las Universidades se relacionan con el papel de estas instituciones en tres círculos concéntricos: en el círculo de la cooperación interuniversitaria, en el de la cooperación en los sistemas nacionales de innovación y en el círculo de la cooperación técnica internacional. Estos círculos son relevantes para la cooperación universitaria en la medida en que las Universidades pueden participar en la cooperación con múltiples objetivos y papeles: como Universidades para conseguir su propio refuerzo institucional, como actores de los sistemas de innovación, especialmente a través de la cooperación científica y tecnológica y como agentes de la cooperación para el desarrollo en el contexto de la cooperación técnica internacional.

Algunos de los factores de cambio que están incidiendo en las funciones de las Universidades en estos tres círculos o escenarios de la cooperación internacional son los siguientes:

- La generalización del objetivo de la internacionalización.
- La universalización de la cooperación internacional.

- La integración de la cooperación internacional en las políticas institucionales.
- La diversificación de la cooperación técnica internacional.

Las actuales condiciones internacionales están enfatizando las interdependencias y consolidando espacios de integración, por lo que la articulación internacional se transforma en un objetivo, no solamente de los países, sino también de las instituciones. Las Universidades en particular tratan de obtener a través de su internacionalización una presencia y visibilidad regional o mundial, así como una ampliación de sus espacios de influencia y unos retornos que contribuyan a mejorar su calidad y eficacia. La generalización del objetivo de la internacionalización contribuye a crear unas condiciones de contexto que favorecen y abren nuevas oportunidades y demandas a la cooperación internacional.

En segundo lugar puede señalarse la universalización de la cooperación internacional, especialmente en el ámbito de la formación de postgrado y de la investigación científica y tecnológica. La cultura de la cooperación internacional está plenamente incorporada en las actuales formas de producción del conocimiento y de las tecnologías. El porcentaje de copublicaciones internacionales en la producción científica de los países más desarrollados científicamente está creciendo a unas tasas muy altas. En casi todos estos países las copublicaciones internacionales se han triplicado en los últimos quince años. En la actualidad casi un 30% de la producción científica de Alemania y Francia son copublicaciones internacionales. Por otra parte, el desarrollo de las tecnologías de la información está abriendo múltiples posibilidades a las comunicaciones e interacciones internacionales.

Desde el punto de vista de los sistemas nacionales de innovación, las interrelaciones y las redes de cooperación entre los diferentes elementos que componen estos sistemas, entre los que se encuentran las Universidades, son las que definen su eficacia. Adicionalmente la cooperación tecnológica está actualmente en la base del codesarrollo de las tecnologías y de las alianzas estratégicas entre empresas y universidades, surgiendo una nueva dimensión internacional a la vinculación empresa-Universidad. El creciente papel de la cooperación en el desarrollo científico y tecnológico está incrementando el reconocimiento del papel estratégico de la cooperación internacional entre los actores institucionales, como las Universidades.

Como consecuencia de lo señalado anteriormente aparece un factor de cambio en la cooperación universitaria internacional, que se traduce en la progresiva integración de la cooperación internacional en la política institucional. La

búsqueda de una mayor eficacia en las oportunidades que ofrece la cooperación internacional obliga a definir estrategias y orientar actividades, surgiendo la elaboración de una política para la cooperación internacional dentro del marco de las políticas universitarias institucionales. Como consecuencia de este proceso, se produce un incremento del papel activo de los actores institucionales en el escenario de la cooperación universitaria internacional, acompañado de un fortalecimiento de las capacidades de negociación y gestión.

El cuarto factor de cambio se relaciona con la diversificación y reorientación de la cooperación técnica internacional, donde el mayor protagonismo de los organismos internacionales y los Gobiernos nacionales se está diluyendo en esquemas de cooperación técnica internacional basados en el partenariado entre diferentes socios, públicos, privados y ONG, que actúan como agentes de la cooperación en un sistema multipolar. En este escenario más participativo, las Universidades, individualmente, asociadas entre sí o con otros agentes, como empresas y ONG, pueden replantear su papel como agentes de la cooperación técnica internacional.

III. Evolución de los modelos de cooperación universitaria internacional

Los modelos de cooperación universitaria internacional pueden ser muy variados, dependiendo del nivel de maduración de un proceso caracterizado por la progresiva integración de la cooperación en las estrategias y políticas institucionales. Desde modelos donde la cooperación internacional es una actividad espontánea e individual de los profesores e investigadores universitarios, a un modelo basado en el desarrollo de un plan estratégico de cooperación, existe un gradiente muy amplio.

A continuación podemos analizar algunas de las características que definen dos modelos de cooperación universitaria. En ellas se aprecian alternativas que permiten avanzar hacia modelos más integrados y evolucionados de cooperación.

El modelo de cooperación espontáneo se caracteriza porque la cooperación es considerada por la Universidad como un elemento externo. En este caso, las fuentes de cooperación se convierten en el principal referente, siendo las actividades de cooperación dependientes de la oferta existente, con la consiguiente dependencia de objetivos e instrumentos. La gestión de este tipo de cooperación es pasiva y eventualmente, se traduce en una actividad de tramitación más o menos eficaz. La financiación de las actividades de cooperación

es externa e imprevisible. Este modelo de cooperación incentiva la cooperación informal y tiene una escasa repercusión institucional, generando, en general, productos de la cooperación efímeros.

El modelo de cooperación integrado se particulariza en que la cooperación se considera como un elemento intrínseco y estratégico de la Universidad. Frente al predominio de las fuentes, los actores asumen un papel activo que se traduce, entre otros aspectos, en el diseño de actividades de cooperación "a la carta" con objetivos e instrumentos propios. La gestión de este modelo de cooperación es activa y se basa en la ejecución de un plan estratégico de cooperación. La financiación de las actividades de cooperación es de tipo mixto, implicando recursos presupuestarios propios, junto a recursos externos provenientes de la cooperación de oferta o de la negociación de esquemas de cofinanciación con socios y contrapartes cuidadosamente seleccionados. Este modelo de cooperación tiene una gran rentabilidad institucional, al estar integrados los objetivos de la cooperación en los objetivos institucionales, generando productos de la cooperación estables y sostenibles que tienen impactos positivos en el refuerzo institucional.

Como se ha señalado anteriormente, entre uno y otro modelo hay un amplio gradiente, pudiendo señalarse una organización intermedia de la cooperación internacional que se caracterizaría por responder a un modelo de cooperación orientada, donde coexisten hábitos de cooperación espontánea con ciertas orientaciones, traducidos generalmente en convenios interinstitucionales en los que se definen algunos objetivos específicos para la cooperación.

El modelo espontáneo tiene su correlación en el modelo ofertista de cooperación internacional, en el que una fuente o donante elabora una oferta de cooperación, que se acompaña de una serie de condicionalidades. Esta oferta es eventualmente usada por unos receptores, que pueden ser más o menos activos en la búsqueda de estas oportunidades, pero son pasivos ante ellas, al no existir posibilidades de negociación.

El modelo integrado es más compatible con un modelo interactivo de cooperación, donde las contrapartes negocian los objetivos, instrumentos y actividades de cooperación.

En la actualidad y especialmente, en el campo de la cooperación científica y tecnológica, se está asistiendo a una transición desde los modelos ofertistas a los modelos interactivos, debido a un cierto agotamiento de las fuentes de financiación externo, al mayor protagonismo de los actores, a la mejor especificación de las demandas, a la progresiva integración de la cooperación

internacional en la política científica y tecnológica y al incremento de las capacidades de gestión.

Un aspecto que puede destacarse en relación con los modelos de cooperación es la revalorización de la multilateralidad. La expansión de las redes, como instrumentos de cooperación, está sentando las bases de una nueva multilateralidad de tipo funcional, que posibilita la existencia de múltiples interacciones y oportunidades de colaboración

Como se ha señalado anteriormente, la evolución en los modelos institucionales de cooperación internacional reflejará tanto el nivel de integración de las estrategias como el de los resultados y productos de la cooperación. En cualquier caso, es preciso comprender que la cooperación internacional es un espacio que debe crearse con relación a objetivos propios y que las ofertas de cooperación deben considerarse como un elemento dinámico y complementario, cuya utilidad debe evaluarse y aprovecharse en la medida en que las oportunidades que ofrezcan se concilien con los intereses institucionales.

La autoevaluación de la cooperación internacional de las Universidades se puede realizar sobre la base de la consideración de dos indicadores de la cooperación: la intensidad y la integración. De acuerdo con estos dos indicadores se caracterizan cuatro situaciones. Muchas actividades, pero poco integradas institucionalmente. Pocas actividades y poca integración. Pocas actividades, pero bien integradas en objetivos institucionales. Finalmente, muchas actividades y buena integración.

IV. El papel de la cooperación internacional en las Universidades

El papel que puede jugar la cooperación internacional en las Universidades es muy variado en relación con las funciones fundamentales de estas instituciones: formación, investigación y extensión.

En el ámbito de la formación, la cooperación internacional es un instrumento muy eficaz para capacitar los recursos humanos propios y para mejorar la oferta de formación de la Universidad. En el primer caso, los acuerdos con otras instituciones y una programada utilización de los esquemas de cooperación de oferta en el ámbito de las becas, pasantías e intercambios, tanto del propio país como de países extranjeros, permiten complementar la formación del personal docente.

La cooperación internacional ofrece también oportunidades para mejorar la oferta de formación de la Universidad en sus diferentes niveles y especialidades. La formación de pregrado se puede enriquecer con la participación de profesores extranjeros y especialmente, con programas que faciliten la movilidad e intercambio, por períodos determinados de tiempo, de los estudiantes entre Universidades o redes de Universidades de diferentes países con las que se establezcan los correspondientes convenios. Generalmente, los mayores impedimentos que se presentan para extender este tipo de esquemas son el reconocimiento por parte de las Universidades de las actividades docentes realizadas en el exterior y el financiamiento. El tema del reconocimiento suele chocar con una gran heterogeneidad de planes y contenidos docentes, no solamente entre diferentes países sino, en algunos de ellos, al interior del propio país. Esta dificultad objetiva se suma, en algunas ocasiones, con la ausencia de una voluntad decidida por parte de las autoridades para avanzar en el ámbito de la homologación de títulos. Las dificultades financieras pueden tratar de resolverse a través de un reparto de los gastos entre las Universidades participantes.

La formación de postgrado y especialmente el doctorado son los niveles que pueden tener un mayor beneficio de la cooperación internacional, a través de la internacionalización de los contenidos de los programas, de la participación docente y de la investigación. En este ámbito, la tendencia actual, especialmente en el campo de la cooperación para el desarrollo, es el diseño de programas conjuntos de doctorado en los que se complementan las capacidades existentes y se orientan los temas de investigación en función de intereses comunes, no desligándose los estudiantes de doctorado de sus respectivas Instituciones de origen. La modalidad de doctorados *sandwich* está siendo en la actualidad muy generalizada.

Además de en los niveles de pregrado y postgrado, la cooperación internacional puede mejorar la oferta de cursos de especialización y de formación continua de las Universidades, especialmente considerando el previsible incremento de la demanda en el futuro de las actividades relacionadas con la formación continua.

La cooperación internacional ha jugado tradicionalmente un importante papel en el ámbito de la investigación científica, incidiendo tanto en la capacitación de profesores e investigadores como en la mejora de las capacidades para la I+D. La cooperación internacional ha sido un importante instrumento en los países de menor desarrollo científico para mejorar las infraestructuras y equipamientos para la I+D y en los de mayor desarrollo para poder viabilizar las infraestructuras que requiere el desarrollo de la megaciencia. La cooperación

internacional se hace imprescindible en numerosas ocasiones en las Universidades a fin de abrir nuevas líneas de investigación y fortalecer otras, siendo previsible un incremento del impacto de la cooperación en la medida en que se tienda a profundizar en la especialización temática de las Universidades.

El conjunto de las actividades de I+D son el núcleo de la cooperación científica internacional, especialmente a través de los proyectos conjuntos y de las redes de investigación. Existen numerosas iniciativas para fomentar estas actividades, tanto en marcos bilaterales, a través de convenios intergubernamentales e interinstitucionales, como en marcos multilaterales, siendo especialmente relevantes el Programa Marco de I+D, en el ámbito europeo y el Programa CYTED, en el ámbito iberoamericano.

En el campo de la investigación, la cooperación universitaria puede limitarse a la participación en los diferentes programas de oferta, que suelen ser abiertos y competitivos, pero también puede diseñar estrategias específicas para priorizar determinadas líneas y grupos de investigación, seleccionando contrapartes y propiciando actividades conjuntas. En este sentido, la identificación, constitución y participación en redes internacionales de investigación constituye un importante recurso para amplificar las capacidades propias para la I+D.

En relación con la función de extensión de las Universidades, la cooperación juega un importante papel en la proyección internacional de la institución, para lo que pueden diseñarse múltiples instrumentos en los que la coparticipación y colaboración con Universidades e instituciones extranjeras constituye un recurso fundamental. Complementariamente, a través de la cooperación se puede contribuir a la internacionalización de la programación de las actividades de extensión de la Universidad.

Un aspecto que está adquiriendo en la actualidad especial relevancia es el desarrollo de la dimensión internacional de la cooperación empresa-Universidad. La apertura de las relaciones y vinculaciones de empresas y Universidades a los escenarios internacionales está posibilitando nuevas modalidades de cooperación.

La cooperación internacional puede tener especial relevancia en los aspectos relacionados con la organización y gestión de las Universidades. Los intercambios de experiencias, la capacitación, la asistencia técnica y el aprendizaje mutuo son actividades que redundan en la mejora de la organización y prácticas de la gestión universitaria.

V. Las Universidades como agentes de la cooperación para el desarrollo

La consideración de las Universidades como agentes de la cooperación para el desarrollo requiere plantear los aspectos relacionados con las estrategias, contenidos y gestión.

La participación de profesores, investigadores y grupos de I+D, individualmente y en calidad de expertos, en proyectos y actividades de capacitación, asesoramiento y asistencia técnica dentro de la cooperación para el desarrollo, es una práctica bastante generalizada. Sin embargo, el planteamiento que se propone implica una participación institucional dentro de una estrategia universitaria que considera el ámbito de la cooperación para el desarrollo como un espacio para expresar la responsabilidad social, proyectar y transferir las capacidades y conocimientos de la Universidad y obtener diferentes tipos de retornos, incluyendo los financieros.

La decisión institucional de participar activamente en la cooperación para el desarrollo supone conocer bien la oferta que se tiene como institución, identificando los temas y áreas en los que se pueden tener capacidades para participar en proyectos de cooperación para el desarrollo, considerando que este tipo de proyectos suele requerir la conformación de equipos multidisciplinares e interinstitucionales. Puede suponer también priorizar áreas geográficas en las que la Universidad pueda tener una vocación especial.

Los proyectos de cooperación para el desarrollo pueden generarse en diferentes instancias. Por una parte, en los Gobiernos nacionales y regionales como consecuencia de acuerdos gubernamentales de cooperación técnica y su implementación en las correspondientes comisiones mixtas binacionales. Por otra parte, en los organismos internacionales, tanto financieros como de cooperación técnica y en el caso de Europa, en diferentes instancias de la Unión Europea. Las organizaciones no gubernamentales tienen actualmente un importante papel en la generación y ejecución de proyectos. Adicionalmente, las propias Universidades pueden generar proyectos de cooperación para el desarrollo, que pueden ser ejecutados y financiados con recursos propios o cofinanciados con otras Instituciones.

El incremento de la participación de las Universidades como agentes de la cooperación para el desarrollo está actualmente potenciado por la revalorización de los esquemas de cooperación horizontal, especialmente en algunas regiones, como América Latina.

La participación en proyectos de cooperación para el desarrollo requiere una gran flexibilidad organizativa, una permanente búsqueda de oportunidades y unas sólidas capacidades para la negociación. La cooperación para el desarrollo actualmente se basa en el concepto del partenariado, no solamente con las contrapartes institucionales y sociales de los países donde se ejecutan los proyectos, sino al interior del propio proyecto, donde se conforman consorcios en los que intervienen diferentes instituciones, incluyendo empresas. Un tipo de alianzas que puede ser especialmente fructíferas es entre Universidades y ONG por la complementariedad que tienen ambas instituciones. Las habilidades para la capacitación, la producción y elaboración de conocimientos de las Universidades se complementan con la mayor facilidad para la difusión de los conocimientos y las tecnologías que suelen tener las ONG.

Una alternativa con previsible crecimiento en el futuro es la asociación de Instituciones españolas a proyectos de cooperación para el desarrollo generados por otros países europeos, especialmente en el caso de proyectos en América Latina, en los que la participación de socios españoles puede suponer una facilidad para la viabilidad de los proyectos.

La participación activa de las Universidades en la cooperación para el desarrollo requiere una gestión especializada y orientada a este objetivo, tanto por la especificidad y diversidad de los interlocutores al exterior de la Universidad, como por los requerimientos de información y las actividades de movilización y organización al interior de la institución. En este sentido es preciso considerar las diferencias entre la estrategia de la cooperación internacional de la Universidad, centrada en su refuerzo institucional y la estrategia de la participación en la cooperación para el desarrollo, centrada en la utilización de las capacidades existentes. Evidentemente las fronteras entre una y otra pueden ser, en algunos casos, difusas. Este es el escenario en el que en muchas ocasiones se plantea la cooperación de las Universidades españolas con América Latina, lo que introduce cierta confusión en la tipología de instrumentos y en las modalidades de financiación.

VI. Las lógicas de los actores de la cooperación universitaria internacional

La comprensión de la naturaleza de la cooperación internacional requiere conocer los diferentes actores que intervienen y sus respectivas lógicas. En principio pueden identificarse cuatro tipos de actores:

- Los organismos internacionales.
- Los Gobiernos nacionales.
- Las instituciones, en este caso las Universidades.
- Los actores/usuarios finales de la cooperación: profesores, investigadores y grupos de I+D.

Las organizaciones internacionales han tenido tradicionalmente el objetivo del fomento de la cooperación y jugaron inicialmente un papel fundamental en la conceptualización y desarrollo de la cooperación internacional desde planteamientos asistencialistas, con predominio de la cooperación financiera, complementada inicialmente con la asistencia técnica y posteriormente, con cooperación técnica.

Las organizaciones internacionales, a través de una diversa tipología institucional: organismos multilaterales, organizaciones intergubernamentales, Programas internacionales, etc., han propiciado generalmente modalidades de ofertas de cooperación, muchas veces cerradas y en algunas ocasiones, con ciertos márgenes de negociación. Los programas se elaboran y deciden en las organizaciones y posteriormente se implementan a través de una oferta de financiación.

La influencia de los organismos internacionales, especialmente los de tipo financiero, como el Banco Mundial y en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo, han sido y siguen siendo muy importantes en el desarrollo de infraestructuras físicas universitarias y en el financiación de la I+D. La influencia de estos organismos se ha amplificado a través de las condicionalidades que imponen a la concesión de sus créditos y donaciones y que impactan sobre las políticas educativas y universitarias, imponiendo modelos y prioridades.

En el caso de los organismos internacionales de cooperación técnica no reembolsable, la crisis de los modelos ofertistas de cooperación y la progresiva debilidad financiera de estos organismos, ha desembocado en una pérdida de su influencia, compitiendo actualmente por la financiación internacional con otras instancias y programas, así como auspiciando esquemas de cofinanciación para los proyectos. En el futuro es previsible una evolución en la lógica de estos organismos, desde jugar en el pasado un papel de liderazgo en la cooperación internacional, hasta jugar un papel facilitador de la misma, acomodándose a las demandas y especificidad de las mismas, en detrimento de los macroprogramas generales y homogéneos.

Desde el punto de vista de la cooperación universitaria internacional es importante destacar el papel histórico que han jugado alguno de estos organismos en

el desarrollo universitario y científico de regiones como América Latina. organizaciones como la OEA, OPS, PNUD, SECAB, UNESCO y UNIDO, entre otras, han fortalecido determinadas áreas de docencia e investigación. En la actualidad, si bien el peso de estas organizaciones en los ámbitos de la cooperación universitaria ha disminuido, siguen siendo importantes en la cooperación internacional con unos planteamientos y lógicas que están en revisión.

Un actor especialmente relevante en la cooperación científica es la Unión Europea a través del Programa Marco de I+D, el instrumento más sofisticado que existe actualmente de fomento de la cooperación internacional en el ámbito de la investigación científica. El Programa Marco, una vez aprobado tras la negociación de la Comisión Europea y los países miembros, es un caso típico de un programa cerrado de oferta de cooperación, con una lógica interna que concede un margen mínimo de posibilidades de negociación con los usuarios, pero que ha tenido un notable impacto en el fomento de la cooperación científica entre los grupos de I+D de los países europeos y con ciertas restricciones, de terceros países.

El segundo actor son los Gobiernos nacionales

Los Gobiernos nacionales tienen como objetivo el fomento y la articulación de la cooperación internacional de acuerdo con los intereses y las lógicas de la política exterior y ciertas prioridades temáticas y geográficas. Existe una triple estrategia que se expresa, por una parte, a través de la participación en organizaciones multilaterales, de tipo financiero o técnico, por otra, en el desarrollo de la cooperación bilateral o subregional a través de acuerdos y convenios, que se traducen en las correspondientes comisiones mixtas y finalmente, a través de programas de fomento de la cooperación internacional, incluyendo la oferta de financiación y que suelen ser programas de oferta cerrados, en forma de convocatorias competitivas en diferentes ámbitos y orientadas a diferentes usuarios y agentes de la cooperación.

La dirección de la cooperación internacional se encuentra, en la mayor parte de los países, en los ministerios de Relaciones Exteriores, cancillerías y organismos gubernamentales y paragubernamentales especializados. Sin embargo, en el caso de la cooperación científica y universitaria, debido a su especificidad y al papel fundamental que juega la dimensión internacional en las políticas científicas y tecnológicas, los ministerios responsables de las políticas científicas y tecnológicas están teniendo un creciente protagonismo en la orientación de la cooperación y en el diseño de instrumentos de fomento específicos.

En la medida en que la política de cooperación internacional se integre en la política científica y tecnológica, es previsible que el protagonismo de los ministerios sectoriales correspondientes desplace a las cancillerías en la dirección de este ámbito de la cooperación internacional.

El papel de los Gobiernos en relación con la cooperación científica tenderá a discurrir entre dos planos, el del fomento de la cooperación, por medio de programas específicos y el de facilitador de la cooperación, a través de la cobertura nacional para la participación en programas y organismos internacionales de I+D y el apoyo al desarrollo de convenios e iniciativas interinstitucionales de carácter internacional.

El tercer actor son las Universidades, empresas innovadoras y organismos de I+D

Los objetivos y las lógicas de estas instituciones en relación con la cooperación internacional son la internacionalización, el refuerzo institucional y la obtención de financiación. Los objetivos institucionales no son necesariamente coincidentes con las lógicas de los Gobiernos. A su vez, los objetivos y lógicas son específicos para cada Universidad, por lo que existe una gran heterogeneidad, que no siempre es bien entendida a la hora de realizar propuestas y programas genéricos de cooperación universitaria. La minusvaloración de la heterogeneidad, de los diferentes intereses institucionales y de los impactos de las asimetrías puede conducir al fracaso en alguno de estos programas universitarios o a una respuesta muy parcial frente a los mismos.

En el ámbito de la cooperación internacional, las estrategias y prioridades son diferentes según el grado de desarrollo de las Universidades, tanto desde el punto de vista institucional como docente e investigador. Igualmente, las modalidades de la cooperación de las empresas dependen de sus propias estrategias empresariales.

La consideración de la cooperación internacional exclusivamente como una fuente de financiación es todavía una visión que tienen algunas Universidades, pero que está tendiendo a disminuir conforme se incorpora la cooperación en el proceso de desarrollo institucional.

En la medida en que las políticas para la cooperación de las instituciones responden a objetivos propios se tenderá al diseño de modalidades e instrumentos de cooperación "a la carta", en los que la participación en los programas de oferta de los Gobiernos y organismos internacionales se

complementan con los convenios interinstitucionales, las alianzas estratégicas, el diseño de programas propios de cooperación y la constitución de redes de cooperación.

Las instituciones tenderán a jugar un triple papel en la cooperación: como usuarios de los programas de oferta, como promotores activos de la cooperación para el refuerzo institucional y como facilitadores de la cooperación al interior de la estructura universitaria y de los organismos de I+D.

Los esquemas de financiación de la cooperación tienden a diversificarse, incluyendo las fuentes de financiación externo, el financiación con recursos propios y los esquemas de cofinanciación.

El cuarto actor son los usuarios finales de la cooperación: profesores, investigadores y grupos de I+D

El desarrollo y los resultados de la cooperación científica y universitaria internacional se basan en buena medida en la participación activa de profesores, investigadores y grupos de I+D. Estos actores tienen sus propios objetivos y lógicas que, como en el caso anterior, no son necesariamente coincidentes con los objetivos y lógicas institucionales. Sus principales objetivos son complementar sus capacidades, la obtención de resultados docentes y de investigación, la obtención de financiación y el prestigio y visibilidad internacional.

Las actividades de cooperación se desarrollan dentro de dos esquemas: la participación en los programas de oferta de cooperación, tanto de organizaciones internacionales, como de los Gobiernos nacionales y de la Institución a la que pertenecen y la cooperación informal.

La cooperación informal, basada en las relaciones personales, amplificadas actualmente a través de las redes de cooperación y los recursos financieros propios de los departamentos y proyectos de investigación constituye, en el ámbito de la cooperación universitaria y científica, un componente muy importante del total de la cooperación. La cooperación informal constituye una importante reserva para el futuro de la cooperación, pero también introduce elementos de centrifugación en el sistema de cooperación institucional. La política de cooperación institucional deberá aprovechar y potenciar los vínculos y energías de la cooperación informal para orientarla y rentabilizarla desde el punto de vista de los objetivos del refuerzo institucional.

VII. El menú de la cooperación universitaria internacional

El menú de la cooperación universitaria internacional incluye básicamente cinco elementos que integran modalidades complementarias, para canalizar los diferentes objetivos que pueden plantearse en una política institucional.

- Participación en programas de oferta de cooperación.
- Participación en programas de la cooperación bilateral gubernamental.
- Convenios interinstitucionales.
- Redes de cooperación.
- Programas propios de cooperación.

La participación en programas de oferta de cooperación se ha comentado anteriormente. El origen, objetivos y contenidos de los programas de oferta, como instrumentos para la cooperación, pueden ser muy variados. Estos programas constituyen un elemento importante de la cooperación universitaria, especialmente en Universidades que no tienen recursos propios para la cooperación. Los programas deben evaluarse desde el punto de vista de los objetivos institucionales y las Universidades deben favorecer la participación, tanto a nivel Institucional, como de los profesores y grupos de I+D, facilitando información y capacidades de gestión.

La participación en programas de la cooperación bilateral gubernamental también se ha comentado en el apartado dedicado al papel de las Universidades como agentes de la cooperación para el desarrollo. Constituye un capítulo importante, especialmente en el caso de la cooperación de las Universidades españolas con las de América Latina y de la participación de las Universidades españolas en colaboración con empresas y ONG en proyectos de cooperación para el desarrollo. En este sentido, la reciente Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobada en el Parlamento español, abre nuevas posibilidades para la participación activa de las Universidades en este tipo de proyectos.

Los convenios interinstitucionales, especialmente los interuniversitarios, constituyen un instrumento que en la actualidad está devaluado por la proliferación y escaso rigor en su elaboración e implementación. Puede señalarse, como ejemplo de esta proliferación, que actualmente hay suscritos unos 1.800 convenios entre Universidades españolas y de países de América Latina. Dentro de la tipología de convenios se encuentra una gran variedad: cartas de intenciones, convenios marco sin concreción y sin desarrollo posterior, convenios que formalizan actividades puntuales y personales y convenios con contenido, financiación asociada y desarrollo de actividades.

Los convenios representan un importante instrumento para orientar y desarrollar la cooperación “a la carta” de las Universidades, siempre que se consideren como la culminación de un proceso de negociación y no simplemente una carta de intenciones más o menos protocolaria. Los convenios requieren la definición de unos objetivos, la selección de una contraparte y la negociación de unos contenidos y actividades.

Los convenios interuniversitarios, tanto bilaterales como triangulares y multilaterales, pueden contemplar una gran variedad de modalidades de cooperación: intercambio de estudiantes y profesores, formación de pre y postgrado, doctorados conjuntos, programas conjuntos de formación continua y de educación a distancia, pasantías de profesores y gestores, coordinación de grupos de I+D, proyectos conjuntos de I+D, utilización de infraestructura para la I+D, participación conjunta en programas internacionales, formación y participación en redes de cooperación, publicaciones conjuntas, actividades conjuntas de cooperación para el desarrollo.

El convenio debe incluir una programación de actividades, los compromisos de financiación de las partes y las eventuales fuentes complementarias de financiación, las modalidades de gestión y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Las redes de cooperación constituyen actualmente uno de los instrumentos más eficaces para la cooperación internacional. Dependiendo de los objetivos y la tipología de las redes, estas podrán requerir una participación institucional de la Universidad o de los profesores y grupos de I+D. En el primer caso, las Universidades deben seleccionar y priorizar su participación en redes ya existentes o contribuir a la organización de nuevas redes. Es preciso evaluar que la participación activa en redes requiere cumplir con compromisos financieros y de dedicación. En el segundo caso, las Universidades pueden favorecer, mediante información y apoyo de gestión y eventualmente financiero, la participación de sus profesores e investigadores en redes propiciadas por programas de cooperación de oferta, siempre con criterios selectivos y priorizando aquellas que puedan contribuir a la consecución de los objetivos institucionales.

Algunas de las condiciones que pueden considerarse a la hora de decidir la participación institucional de redes de cooperación ya existentes o la conformación de nuevas redes son: la concreción de los objetivos, la idoneidad de los asociados, buscando simetrías en el conjunto de participantes, la coparticipación en el diseño de las modalidades de cooperación y actividades, el consenso en la gestión y los esquemas de financiación y cofinanciación claros y viables.

Los programas propios de cooperación suponen la modalidad más madura y activa de cooperación universitaria. Estos programas se elaboran como con-

secuencia de objetivos específicos propios de la Universidad y se diseñan “a la carta”. La iniciativa es unilateral, a diferencia de la modalidad de los Convenios Interuniversitarios y su concreción requiere la definición de estos objetivos, la búsqueda y selección de la contraparte o contrapartes más adecuadas, la negociación correspondiente y la disponibilidad de recursos propios para financiar o cofinanciar el programa. La formalización de los compromisos puede dar lugar a un convenio para el desarrollo del programa.

El menú descrito de cinco componentes de la cooperación universitaria internacional es un menú abierto, donde se pueden dar diferentes proporciones entre cada uno de ellos. Por otra parte, pueden existir combinaciones e híbridos entre estos componentes, por ejemplo, la cooperación de oferta y las redes existentes pueden utilizarse para reforzar programas propios de cooperación.

Los componentes tienen un carácter instrumental y son solamente medios para conseguir los objetivos fijados para la cooperación. Sin embargo, su consideración proporciona una tipología útil para la elaboración y evaluación de la política universitaria de cooperación internacional. Cada Universidad puede hacer un análisis de su cooperación y conocer el impacto de cada uno de estos componentes en el conjunto de la cooperación.

Como se ha señalado anteriormente, estos elementos se complementan con la cooperación que se ejecuta fuera de estos marcos formales, pero que es también preciso conocer para tener un panorama completo de la cooperación universitaria. El conocimiento de los mecanismos y actividades de la cooperación informal puede ayudar a mejorar los instrumentos y modalidades formales. Es muy posible que buena parte de la cooperación informal se nutra de la demanda no satisfecha de los programas de oferta de cooperación, algunos de los cuales, como el Programa INCO de la Unión Europea, aprueba un porcentaje que no llega al 15% de los proyectos presentados.

VIII. Resumen de las tendencias

Como se ha señalado en este artículo, el escenario de la cooperación universitaria internacional se caracteriza por su fluidez. En este escenario es posible definir tendencias, algunas de ellas consolidadas y otras, quizá incipientes, que marcan orientaciones de futuro. La línea conductora de estas tendencias está marcada por el permanente incremento del papel activo que está asumiendo la Universidad, como Institución, en el ámbito de la cooperación internacional, desde una triple perspectiva: cooperación universitaria para el refuerzo institucional, cooperación

en investigación científica y desarrollo tecnológico integrada en los sistemas nacionales de innovación y cooperación para el desarrollo.

Las diez principales tendencias que pueden apreciarse son las siguientes:

- Consolidación en las Universidades del objetivo de la internacionalización y de la cultura de la cooperación internacional.
- Incremento del papel activo de las Universidades como agentes de la cooperación para el desarrollo, especialmente en esquemas de cooperación horizontal.
- Evolución de los modelos espontáneos a modelos integrados de cooperación.
- Establecimiento progresivo en las Universidades de estrategias y políticas explícitas para la cooperación internacional y su incorporación en las políticas universitarias.
- Ampliación de las oportunidades de la cooperación internacional en el fortalecimiento de las funciones de formación, investigación y extensión de las Universidades y el reconocimiento de la heterogeneidad existente entre estas Instituciones.
- Diseño de modalidades de cooperación “a la carta” y diversificación de los instrumentos de la cooperación de las Universidades.
- Revalorización de la multilateralidad a través de la consolidación de las redes como instrumento para la cooperación internacional.
- Establecimiento de esquemas de cofinanciación para las actividades de cooperación internacional.
- Revalorización de la gestión de la cooperación internacional en las Universidades como una actividad profesionalizada.
- Evolución de las lógicas de los principales actores de la cooperación universitaria. Los organismos internacionales tenderán a cumplir un papel de facilitadores. Los Gobiernos, de promotores y facilitadores. Las Universidades de promotoras y de actores activos y los profesores, investigadores y grupos de I+D tenderán crecientemente a ser actores activos, tanto en los esquemas de la cooperación formal como en el desarrollo de la cooperación informal.

Bibliografía

- CETTO, A.M. y VESSURI, H.: “Informe mundial sobre la ciencia: América Latina y el Caribe”, UNESCO, París, 1998.
- FERNÁNDEZ, M.T., GÓMEZ, I., SEBASTIÁN, J.: “La cooperación científica de los países de América Latina a través de indicadores bibliométricos”, *Interciencia*, vol. 23, n° 6, pp. 328-337, 1998.

- FERNÁNDEZ, M.T., GÓMEZ, I., SEBASTIÁN, J.: "Analysis of the structure of international networks in science through bibliometric indicators", *Scientometrics*, vol. 44, n° 3, pp. 441-457, 1999.
- SEBASTIÁN, Jesús: "Cooperación internacional en I+D", en "Política y gestión de ciencia y tecnología en Iberoamérica", 1996, pp. 9-37, Ed. J. Sutz, Ediciones Trilce, Montevideo.
- SEBASTIÁN, Jesús: "Diseño de indicadores para la evaluación de la cooperación científica y tecnológica internacional", en "El universo de la medición: la perspectiva de la ciencia y la tecnología", H. Jaramillo y M. Alborno (eds.), Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1997.
- SEBASTIÁN, Jesús: "La cooperación científica y tecnológica como instrumento para la integración de América Latina", *Cadernos de Gestão Tecnológica*, n° 34, 1997, NPGCT/USP, Sao Paulo.
- SEBASTIÁN, Jesús: "La gestión de la cooperación en época de mudanzas", en "Cooperación internacional y Universidad latinoamericana", Universidad Nacional de Quilmes, 1997.
- SEBASTIÁN, Jesús: "La dimensión iberoamericana de la ciencia y la tecnología", en "El gobierno de la ciencia y la tecnología", pp. 181-186, CYTED, Madrid, 1997.
- SEBASTIÁN, Jesús: "Informe sobre la cooperación académica y científica entre España y América latina", Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE), Madrid, 1999.
- SEBASTIÁN, Jesús: "Indicadores bibliométricos de la cooperación científica de las instituciones españolas con América latina", Ponencias en el VIII Seminario de la Asociación Latino-Iberoamericana de Gestión Tecnológica, ALTEC 99, *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, octubre, 1999, Valencia.
- SEBASTIÁN, Jesús: "La dimensión internacional de la cooperación Empresa - Universidad, Fundación Polar, Bogotá, 2000 (en prensa).
- SEBASTIÁN, Jesús: "Las redes de cooperación como modelo organizativo y funcional para la I+D", Redes, Buenos Aires, 2000 (en prensa).
- YARZÁBAL, L. (ed.): "La educación superior en el siglo XXI: visión de América Latina y el Caribe", CRE-SAL/UNESCO, Caracas, 1997.
- : "Principales indicadores de ciencia y tecnología ibero/interamericanos: 1990-96", RICYT (CYTED/OEA), Buenos Aires, 1998.