

LAS UNIVERSIDADES COMO AGENTE DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DESCENTRALIZADA: EL CASO DEL PAÍS VASCO

LT3: Investigación y compromiso social

Iratxe Amiano Bonatxea¹ y Jorge Gutiérrez-Goiria²

(1) Instituto Hegoa (UPV/EHU), iratxe.amiano@ehu.es

(2) Instituto Hegoa (UPV/EHU), jorge.gutierrez@ehu.es

RESUMEN

La Cooperación Descentralizada, pese a su actual retroceso en diferentes lugares, ha supuesto una novedad en la forma de encarar las relaciones y prácticas de cooperación al desarrollo, poniendo el énfasis en los agentes y las relaciones de cooperación que se despliegan, y dando lugar a nuevas posibilidades para una cooperación transformadora.

Partimos de la hipótesis de que la cooperación descentralizada se encuentra aún en proceso de afirmación y definición, y que el interés prestado hasta ahora a la cooperación universitaria no responde a sus grandes potencialidades. Para estudiar estos aspectos, analizaremos el papel de los centros de enseñanza superior como agentes, haciendo especial hincapié en el análisis de las características que los identifican.

En este marco, el caso del País Vasco resulta relevante por ser una de las CCAA más comprometidas con la cooperación, y pionera en algunos aspectos. Por este motivo se analiza el papel que las universidades han desempeñado en la política de cooperación de las principales instituciones de la CAPV, revisando el papel asignado a las universidades en el diseño de la política hasta la actualidad, y analizando por otro lado cómo se ha llevado a cabo su aplicación en el período (1988-2008).

Palabras clave: cooperación universitaria, cooperación descentralizada, evaluación de políticas

1. INTRODUCCIÓN

Esta comunicación surge del análisis y las reflexiones realizadas en el marco de los trabajos que venimos realizando en el grupo de investigación de Análisis y Evaluación de Programas y Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa (UPV/EHU) al que pertenecemos. En los últimos años, el grupo de investigación ha centrado su atención en el ámbito de la cooperación descentralizada, entendiendo que, sin ser un concepto nuevo, carecía de fundamentación teórica suficiente, y no estaba explotando sus potencialidades

La percepción de la política de cooperación, como política pública, se encuentra en constante evolución. En el momento en que habíamos sido capaces de llegar a un acuerdo bastante generalizado sobre el interés de la propia cooperación descentralizada, nos enfrentamos a una drástica reducción de fondos públicos que afecta a todos los niveles, dando la impresión de que esta cooperación podría incluso desaparecer. Por nuestra parte, mantenemos la idea defendida por *Unceta et al (2011: 51)*, en el sentido de que existen unos perfiles propios de la cooperación descentralizada que hacen que ésta sea pertinente, y que siga teniendo sentido impulsarla.

La evolución del contexto internacional y de los propios problemas de desarrollo, que van superando los ámbitos estatales tradicionales, van transformando las necesidades de cooperación. Por un lado, éstas se van trasladando a un ámbito multilateral (lo que afecta a temas como el medioambiente, los mercados financieros u otros), pero al tiempo muestran necesidades de enfoques locales, en torno a procesos de descentralización y gestión que, en el ámbito local, están muy relacionados con el desarrollo humano, y donde la cooperación descentralizada tiene cabida.

En el caso español, a partir de los años ochenta, se observa en el ámbito de la cooperación al desarrollo una creciente y activa participación de los gobiernos no centrales que, forzados por la presión de los movimientos sociales, comienzan a introducir la cooperación al desarrollo en su agenda y en los documentos programáticos de sus políticas. Además, era ésta una de las pocas oportunidades para las entidades locales de desplegar acciones en el exterior, lo que favorecía su crecimiento. Diversos autores se han detenido en el estudio de la Cooperación al Desarrollo Descentralizada, esbozando sus características diferenciadoras y proponiendo definiciones para un concepto en construcción (*Gutiérrez et al, 2012; Malé, 2006; Martínez y Sanahuja, 2009; Romero, 2004; Ruiz, 2007; Unceta et al, 2011*).

Con la participación de los gobiernos locales en el panorama de la cooperación internacional, se abre la posibilidad de incorporar nuevos agentes, propiciando un contexto más flexible en las formas de actuación. La cooperación descentralizada permite una interacción entre agentes que enriquece el impacto de sus políticas.

Como apunta *Díaz (2006)* la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo pretende contribuir a la edificación de instituciones locales que sean capaces de coparticipar dinámicamente con los demás actores en marcos de asociación flexibles y multi-nivel, a fin de lograr un mejor desempeño de los procesos de desarrollo y una mayor concertación social.

Se considera que la vertebración institucional del Estado desde lo local permite la formación de una cultura política más participativa, que fomenta en sí misma el ejercicio de valores democráticos. Se puede decir que estas condiciones ofrecen la posibilidad de edificar desde el ámbito de acción de los gobiernos subnacionales un espacio privilegiado para la concertación social.

En cualquier caso, la cooperación descentralizada no es un concepto cerrado, lo que da pie a distintas acepciones en función de los parámetros de análisis, sin que exista el suficiente consenso en cuanto a una definición generalmente aceptada. Así, se han establecido distintas tipologías y modelos de cooperación descentralizada, entre las que se incluyen:

- En función de los actores que intervienen, se diferenciará un modelo de cooperación restringido, considerando únicamente a los gobiernos descentralizados, y un concepto más extenso, con una perspectiva inclusiva que, junto a los gobiernos no centrales, contempla a las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, universidades, empresas, cooperativas y al conjunto de entes subestatales como agentes de cooperación.
- *Malé (2006)*, centra su atención en la cooperación descentralizada pública, presentando una tipología en función de los distintos ejes temáticos en los que se inscriben las intervenciones llevadas a cabo, distinguiendo entre, la ayuda humanitaria y de carácter asistencial, el apoyo a las diversas políticas públicas locales y el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico y la promoción de actividades en un territorio, la presión política para modificar las condiciones generales de ejercicio del poder local, y por último, el cambio cultural y la relación con la ciudadanía.
- *Martínez y Sanahuja (2009)*, por su parte, proponen dos grandes modelos, el modelo vertical, inspirado por el concepto de «ayuda extendida por los gobiernos locales», en el que difícilmente tienen cabida las universidades, y que replica la lógica donante-receptor de la cooperación tradicional, y el modelo horizontal, inspirado en una concepción horizontal de la cooperación descentralizada y de las relaciones entre socios guiadas por el interés mutuo. En este segundo caso, se trata de un modelo más inclusivo que el modelo vertical desde el punto de vista de los agente, ya que abarca a sectores de la sociedad civil —movimientos de base, movimientos sociales—, organizaciones del ámbito sindical, empresarial, cooperativas y universidades. En todo caso, se entiende que resulta muy difícil encontrar en la práctica un modelo vertical o un modelo horizontal puro, ya que normalmente nos encontramos casos mixtos que van evolucionando.

En cualquier caso, entendemos que debe destacarse el carácter participativo de la cooperación descentralizada, que no se debe exclusivamente a la inclusión de la sociedad civil, sino que la abarca a otros agentes que pueden aportar un impulso y nuevo valor añadido. Este es, precisamente, el caso de la participación de las universidades como agentes de desarrollo.

En el caso del País Vasco, tal y como se señala en la exposición de motivos de la Ley vasca 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo, se entiende que la cooperación que se lleva a cabo en Euskadi se enmarca en la llamada cooperación descentralizada, y la identifica con aquella que, *“realizándose desde instituciones subestatales y corporaciones locales, se caracteriza por una implicación más directa de la sociedad civil, que, en parte por mayor proximidad, traslada a sus administraciones de ámbito autonómico y local una especial exigencia de que la cooperación se fundamenta en principios de solidaridad y de atención al desarrollo humano. En la cual, el referente de sus actividades sean, prioritariamente, comunidades y pueblos, con quienes se establecen relaciones perdurables en el tiempo, antes que los estados y sus administraciones generales, con quienes la cooperación suele ser, más bien, un epifenómeno de la política exterior coyuntural del momento del país donante.”*

A nuestro modo de ver, la cooperación descentralizada se configura como otra forma de entender las relaciones de cooperación, con un enfoque algo diferente, al menos potencialmente, basado en la participación y en la cercanía entre los agentes de cooperación y los colectivos objeto de esta política.

En este marco, la ponencia continúa analizando el potencial papel de las universidades en la cooperación descentralizada. Posteriormente, se estudia la consideración de las universidades en las políticas de las principales instituciones vascas, tanto en el diseño de sus principales documentos programáticos, como en lo que se refiere a las acciones financiadas a las mismas, para posteriormente obtener algunas conclusiones.

2. EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En el contexto citado, nos ha parecido necesario reflexionar sobre el papel diferenciado de las universidades y sobre la oportunidad de fortalecer, y cómo, su presencia en el panorama de la cooperación internacional. Nuestra preocupación tiene su fundamento en la necesidad de superar la visión de la cooperación como mera transferencia de recursos financieros, para plantear una cooperación basada en relaciones horizontales y recíprocas entre instituciones y agentes más o menos homólogas en cuanto a sus objetivos.

Debe señalarse que las universidades no entran de golpe en el panorama de la cooperación descentralizada, sino que comienzan tímidamente su trabajo a través de programas de intercambio y colaboraciones concretas con Universidades del Sur, a iniciativa normalmente de personas o Departamentos concretos. Estas prácticas evolucionan hasta convertirse en el momento actual en muchos casos en políticas institucionales efectivas, captando la atención de los órganos de gobierno y responsabilidad de las universidades, que incorporan el concepto, tanto en los estatutos como en los planes de actuación y estratégicos.

Este movimiento de las universidades, como agente que introduce políticas de cooperación en su planificación estratégica, no era ajeno al panorama europeo. Cuando, en 1998, el Consejo de la Unión Europea redacta por primera vez el Reglamento 16/59 de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada, podríamos entender que las universidades, sin incluirse de forma explícita entre los agentes, se encuentran dentro de la categoría de instituciones de enseñanza y de investigación. Sin embargo, en la revisión del Reglamento, en 2004, en un intento de mejora de la definición de la línea presupuestaria en cuestión, y tras una evaluación de la participación de los actores no estatales de la política comunitaria de desarrollo, nuevos agentes son incorporados, estando entre ellos las universidades.

A nivel español, esta evolución se ha ido notando en aspectos como la inclusión por separado de las universidades en los propios Planes Anuales de la Cooperación Internacional (PACI), a partir de 2008, y se ha encontrado acompañada y amparada por el desarrollo de documentos de reflexión y de compromiso en el marco de la CRUE (Conferencia de Rectores de Universidades Españolas).

En este sentido tienen especial relevancia la ya conocida Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo (ESCUDE) enunciada en 2000, como primera definición de política de Cooperación Universitaria al Desarrollo, y el Código de Conducta de las Universidades en materia de Cooperación al Desarrollo aprobado en 2006.

La ESCUDE surge en un intento de potenciar la responsabilidad de las universidades en el marco de la cooperación al desarrollo, haciendo visible ante la sociedad, su compromiso y la importancia estratégica de las acciones de cooperación al desarrollo realizadas por y con las universidades españolas.

Entiende la Cooperación Universitaria al Desarrollo como la cooperación de las Universidades en los procesos de desarrollo socioeconómicos, reconociendo que comprende una gran diversidad en cuanto a su papel, (por su función social, como actor socioeconómico, como interlocutor en situaciones de conflictos de intereses), y en cuanto a su rica experiencia en cooperación al desarrollo.

En este documento se establecen cuatro metas, y se describen los objetivos necesarios para alcanzarlas:

1. Mejora de las condiciones de vida y trabajo de los países menos desarrollados, a través del fortalecimiento de sus sistemas universitarios o la investigación para el desarrollo.

2. Desarrollo del sentimiento de solidaridad y los hábitos de consumo, comercio y producción justos y responsables, desde una perspectiva sostenible del desarrollo, a través de programas de Sensibilización para difundir la realidad del subdesarrollo y sus efectos.

3. Coordinación de actuaciones entre agentes de la cooperación al desarrollo, a través del fomento de actuaciones conjuntas intra e inter universidades y con otros agentes.

4. Programa propio de Cooperación al Desarrollo de las Universidades Españolas, a partir del establecimiento de bases estables de financiación.

Para mejorar la eficacia de la Estrategia, se propone concentrar los esfuerzos en temas, países y áreas estratégicas consideradas como prioritarias por el sistema universitario español. Y entre las funciones que juegan o pueden jugar las universidades destacan los siguientes bloques temáticos:

- **Formación y Educación**, que comprende la formación inicial, la educación para el desarrollo y la formación continua orientadas a potenciar estrategias de desarrollo concretas mediante la mejora de las capacidades de los recursos humanos. Todo ello acompañado de un fortalecimiento interno de las propias universidades españolas.
- **Compartir experiencias compartiendo recursos**. Esta función permitirá la creación de comunidades científicas, académicas y profesionales internacionales.
- **Incidir en el entorno social**. La sociedad demanda cada vez más a las universidades la potenciación de labores de sensibilización y educación para el desarrollo.
- **Investigación para el desarrollo**. Se considera necesario prestar especial atención tanto a la investigación sobre el propio desarrollo y sobre los métodos de la cooperación, como a cualquier tipo de investigación orientada sobre los objetivos y/o los procesos de desarrollo.
- **Transferencia de tecnología**, en el sentido de que las universidades deben proporcionar la formación adecuada para lograr la adaptación de la tecnología transferible a las condiciones locales en los programas de desarrollo.

Años después, la mayor parte de las universidades españolas han ido aterrizando algunos de los puntos de esta estrategia en su día a día, y todo ello se ve reforzado a partir de la aprobación, por parte de sus órganos de gobierno, del *Código de conducta de las universidades en materia de cooperación al desarrollo* aprobado por el Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales (CEURI), de la CRUE en 2006. Este Código de Conducta aspira a convertirse en una herramienta útil para la puesta en marcha de la ESCUDE en las universidades españolas. Así, define con mayor precisión, la identidad de la Cooperación Universitaria al Desarrollo, sus objetivos, la participación de la comunidad universitaria, la relación con las instituciones contraparte y con el tejido social de la cooperación al desarrollo.

En cualquier caso, el debate en torno a la identidad de la CUD ha sido intenso, tanto mientras se redactaba el propio Código de conducta, como tras su aprobación. Se define Cooperación Universitaria al Desarrollo como el *conjunto de actividades que pone en marcha la comunidad universitaria a favor de la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental en el mundo*. De forma explícita, se diferencia la

actividad de cooperación al desarrollo, de la cooperación entre universidades, y la internacionalización de la universidad, siendo las señas de identidad que lo diferencian, los valores solidarios que la caracterizan.

También desde el mundo académico diversos autores (*Alonso, 2006; Arias y Molina, 2006; Boni et al, 2011; Polanco et al, 2012; Unceta, 2007* entre otros) han prestado atención a la actividad de cooperación que realizan las universidades, deteniéndose en reflexiones sobre sus potencialidades, limitaciones y retos a los que se enfrentan. En esta línea, y siendo coherente con la ESCUDE, *Unceta (2007)* propone una división de todas las acciones de cooperación universitaria en cuatro grandes grupos, que resulta muy gráfica a la hora de analizar las potencialidades de las universidades en la cooperación descentralizada. Todas las actividades podrían encuadrarse dentro de:

- Actividades en el campo de la Formación de grado y postgrado.
- Acciones en el campo de la Investigación.
- Asistencia Técnica y proyectos de desarrollo llevados a cabo en otro países.
- Actividades de Difusión y Sensibilización.

Teniendo en cuenta el marco teórico anterior, entendemos que, antes de analizar el papel de las universidades en la cooperación descentralizada, procede realizar una revisión previa de las funciones tradicionalmente asignadas a las mismas.

Cervera (2011) define con acierto las componentes de la misión de las universidades, poniéndolas al servicio del desarrollo humano, indicando que, en ellas, la universidad es un agente privilegiado, si no único. Y las enuncia de la siguiente manera:

- i. En primer lugar, la creación crítica y custodia del conocimiento. Se refiere a la función ligada a la **Investigación**, que se apoya necesariamente en la reflexión crítica sobre todo el conocimiento heredado.
- ii. En segundo lugar, la transmisión y difusión del conocimiento, su puesta a disposición del cuerpo social, a través de la **Formación**, concebida para entrenar a los ciudadanos para su empleo creativo y potencialmente inesperado, para su uso tanto público como privado, orientado al despliegue de su realización personal en el sentido que elijan individual y libremente.
- iii. Como tercera misión, **Transferencia** en el sentido ligado a la incidencia social, a la voluntad de impacto en la sociedad. Las acciones de la Universidad se orientan así hacia la mejora de la realidad social y a su transformación.

En línea con estas misiones y la concepción de la cooperación, debe considerarse que, en cuanto agentes, el papel de las universidades está aún en proceso de construcción y definición. En primer lugar, encontramos que las universidades figuran tanto como agentes financiadores y ejecutores (desarrollando sus actividades autónomamente), como en calidad de ejecutoras de programas financiados por otras entidades centralizadas o descentralizadas.

3. LA CONSIDERACIÓN DE LA UNIVERSIDAD (Y SUS FUNCIONES HABITUALES) EN LA COOPERACIÓN DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES VASCAS

Las políticas de cooperación desarrolladas propiamente por las universidades suponen en este esquema una parte fundamental de sus actividades, pero están aún en un proceso muy incipiente de desarrollo. En el caso del País Vasco, estas acciones se canalizan a través del presupuesto general de las universidades, o bien mediante Fondos 0,7% o similares.

Estas actividades financiadas con fondos propios aún están poco articuladas en forma de políticas, y en el caso del País Vasco, por ejemplo, no tenemos aún documentos programáticos comparables a los planes de las instituciones a los que haremos referencia. Se han dado avances, que en el caso de la Universidad del País Vasco (la mayor y más implicada en este aspecto) han llevado a poner en marcha una oficina de cooperación,

conformar un consejo de cooperación, e iniciar el proceso de elaboración de un plan, con resultados claros en los últimos tiempos.

Con todo, considerando su importancia relativa, la disponibilidad de datos y el alcance de este estudio, hemos optado por centrarlo en la participación de la universidad en el marco de la cooperación al desarrollo de las principales instituciones vascas, con una mayor trayectoria y disponibilidad de fondos.

Bajo este prisma, analizaremos en este apartado la forma en que las principales instituciones vascas vinculadas a la cooperación¹ (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos de las tres capitales) han incorporado a las universidades. Para ello, comenzaremos estudiando los principales documentos de política generados (leyes y planes directores). En segundo lugar, estudiaremos las acciones puestas en marcha por las universidades, en el marco de las casi 7.000 acciones financiadas entre 1988 y 2008.

Debe tenerse en cuenta, en todo este análisis, que el caso de la cooperación vasca estudiado resulta muy significativo, tanto por los recursos destinados por parte de las instituciones citadas, como por el carácter pionero en algunos casos (en Gutiérrez et al., 2012 puede verse con mayor detalle la relevancia de la cooperación descentralizada en el caso de España y el País Vasco).

3.1 Consideración de la Universidad en los Documentos de Política

Tal como se ha indicado, comenzaremos estudiando todos los documentos programáticos de las políticas de cooperación elaborados hasta la fecha por las instituciones vascas, lo que incluye la Ley de Cooperación (2007) y los Planes Directores y Estratégicos relacionados con la Cooperación al Desarrollo de Gobierno Vasco, Diputaciones de la Comunidad Autónoma Vasca y Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz (ver Tabla 1)

En primer lugar, en cuanto a la consideración de la universidad como agente de cooperación, cabe señalar que tan solo el Ayuntamiento de Bilbao identifica a las universidades como un agente con características diferenciadas. En el resto de instituciones figura como agente residual, entre otras entidades no lucrativas (diferentes de las ONGD), o ni siquiera se menciona esa posibilidad, como es el caso de los Ayuntamientos de Donostia y Vitoria-Gasteiz, o las Diputaciones forales.

La investigación, una de las principales misiones de las universidades, apenas recibe importancia en el marco de estas políticas. Cuando se contempla, se concibe al servicio de la Educación para el Desarrollo o como herramienta de evaluación de la calidad y la eficacia de la ayuda. En cualquier caso, y aunque Gobierno Vasco en su primer plan director, reconocía su papel fundamental en la generación del conocimiento, sólo el Ayuntamiento de Bilbao nombra la universidad cuando introduce la investigación en su documentos de planificación.

Cuando las universidades figuran en los planes directores, lo hacen, principalmente, gracias a su faceta de entidades especializadas en la formación. Son percibidas como agentes capaces de formar recursos humanos en desarrollo y cooperación, y como aliados estratégicos en el fortalecimiento de otros agentes a través de su capacitación.

Por otro lado, y de forma residual, se concibe a la universidad como un espacio privilegiado para emprender actividades de sensibilización, o como agentes que ejecutan proyectos propios de la cooperación al desarrollo.

¹ Entre las principales entidades cabría incluir a Euskal Fondoa, que cuenta con una trayectoria propia en cooperación, y con quien las universidades mantienen una estrecha relación. No se ha incluido por no tratarse de un caso comparable al no ser propiamente una institución pública.

Tabla 1.- La Universidad en los Documentos de Planificación de las principales instituciones vascas.

DOCUMENTO	UNIVERSIDAD COMO AGENTE	INVESTIGACIÓN	FORMACIÓN	OTROS
Ley 1/2007 de Cooperación al Desarrollo del P.V.	Es un agente más en un apartado de "otros"			
Gobierno Vasco: Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2004-08	Es un agente más en un apartado de "otros"	Se reconoce el papel fundamental de la universidad en la generación de conocimiento	Se reconoce su papel fundamental en la formación de recursos humanos en desarrollo y cooperación.	Se concibe la Universidad como un espacio de interés para la sensibilización, reconociendo que cuenta con gran cantidad de recursos técnicos y humanos altamente cualificados
Gobierno Vasco: Plan Estratégico y Director 2008- 2011	Es un agente más en un apartado de "otros"	Se reconoce la importancia de investigar en algunos ámbitos (evaluación, educación para el desarrollo) sin que se mencione a la universidad para estas tareas.	La universidad como instancia estratégica para el fortalecimiento de las capacidades de los agentes	
Ayuntamiento de Bilbao: Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2006-09	Figura como agente diferenciado	Prevé una línea específica, e incluye la investigación en el marco de la EpD, aunque sin mencionar a las universidades.		
Ayuntamiento de Bilbao: II Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2010-13	Figura como agente diferenciado	Destaca la investigación llevada a cabo por las universidades	Destacadas por sus aspectos formativos (con estudios de posgrado sobre esta temática)	Se citan experiencias con proyectos piloto en terreno en colaboración con las universidades
Ayuntamiento de Donostia: Plan Director de Cooperación y Educación para el Desarrollo Humano Sostenible 2012-15	No figura			
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2010-13	No figura	Se menciona una sola vez en relación con la calidad y la eficacia sin citar a la universidad	Se contempla la coordinación con la universidad para la formación de agentes	
Diputaciones Forales de la C.A.V.: Plan Director 2009-11	No figura			

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la oportunidad de participar en los procesos de planificación y reflexión de las políticas públicas, a través de la presencia en los órganos de participación creados en las instituciones públicas vascas, merece la pena resaltar, que a pesar de que la mayoría cuentan con un “Consejo de Cooperación” (excepto las Diputaciones Forales), en ninguno de ellos se contempla de forma explícita la participación con voz y voto de la universidad como tal, a diferencia de lo que ocurre en otras CC.AA.

Una vez analizados los documentos de planificación, pasamos en el siguiente apartado a estudiar la participación de las universidades en la puesta en práctica de las políticas de cooperación de las siete instituciones mencionadas.

3.2 Acciones desarrolladas por las Universidades en el marco de las Políticas de las instituciones

Para realizar el estudio de la participación de la universidad en el marco de las políticas desarrolladas por las principales instituciones de la CAPV, disponemos de una Base de datos que cubre el amplio período 1988-2008, con casi 7.000 acciones de todo tipo financiadas.

En primer lugar, resulta importante situar la importancia relativa de la universidad como agente en todos estos proyectos y programas financiados públicamente, para lo que se han dividido por categorías los destinatarios (ver Tabla 2)

Tabla 2.- Importes concedidos 1988-2008 por tipos de agentes

AGENTES	IMPORTE GESTIONADO (€)	Porcentaje sobre el total
Cooperación Directa de la propia institución	16.777.441	3,02%
Adm. públicas vascas y demás entidades públicas vinculadas a ellas	14.164.048	2,55%
Centros de enseñanza	7.017.426	1,26%
Colectivos profesionales	4.232.553	0,76%
Empresas, cooperativas y centros tecnológicos	18.449.445	3,32%
Instituciones religiosas	35.388.770	6,36%
Organismos internacionales	24.366.048	4,38%
ONGD	397.624.682	71,46%
Organizaciones sociales de mujeres	1.179.702	0,21%
Otras organizaciones sociales	12.676.065	2,28%
Sindicatos	3.228.032	0,58%
Universidades y centros de estudio e investigación asociados	21.046.792	3,80%
Varios	294.487	0,05%
Total general	556.445.491	100,00%

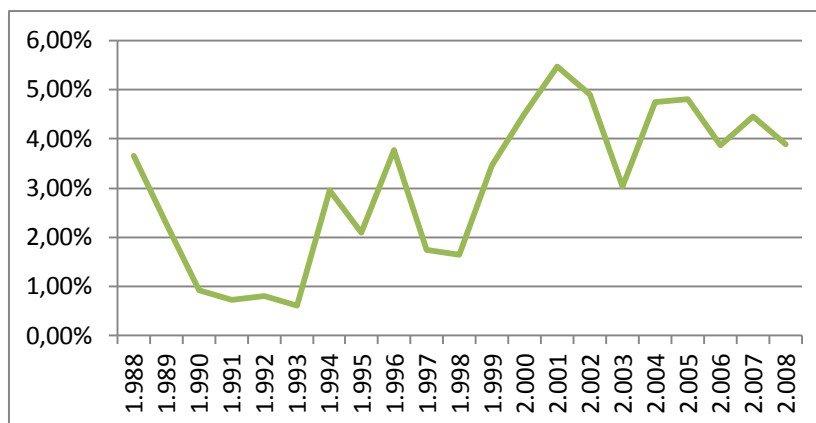
Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, la presencia de la universidad ha sido muy limitada, con una gestión de 21 millones de euros en todo el período (sobre un total de 556). En realidad, como cabría esperar, son las ONGD el agente dominante en la trayectoria de la cooperación descentralizada vasca, con una gestión superior al 70% de los fondos. Entre el resto de posibles agentes, las instituciones religiosas y los organismos internacionales también superan a las universidades, que sin embargo, con su 3,80% de los fondos, han gestionado importes superiores a la cooperación directa de las propias instituciones vascas.

En definitiva, en un modelo claramente externalizado, y basado en gran medida en la base y la cercanía a la sociedad, la presencia de la universidad ha sido residual, pero no en menor medida que otros movimientos u organizaciones, más allá del caso de las ONGD.

En lo que se refiere a la evolución de este peso relativo, y más allá de las variaciones iniciales, podemos ver que a partir de la década de 2000 se estabiliza en el entorno del 4% de los fondos gestionados anualmente (ver Figura 1)

Figura 1.- Porcentaje de fondos destinados a universidades 1988-2008



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las entidades y departamentos concretos que gestionan los fondos, se da, como se observa en la Tabla 3, una cierta concentración, más allá de algunos casos puntuales.

Tabla 3. Universidades receptoras de fondos de las administraciones vascas 1988-2008 (euros)

	Total (€)	Porcentaje sobre fondos totales de universidades	Porcentaje de estudiantes de 1º y 2º ciclo y grado
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)	15.345.783	72,91%	81%
Universidad de Deusto	4.529.062	21,52%	13%
Mondragón Unibertsitatea y entidades asociadas	1.088.807	5,17%	6%
Otros / no clasificados	83.141	0,40%	
TOTALES	21.046.793	100%	100

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, las ayudas se reciben en su mayor parte por la UPV/EHU (72,91%), seguida de Deusto (21,52%) y Mondragón (5,17%), lo que guarda correspondencia con su tamaño relativo (hemos tomado de la página del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el número de estudiante, simplemente, como referencia para reflejar el tamaño en cada caso).

Si profundizamos en la modalidad de acciones financiadas a las universidades y centros asociados, encontramos algunas diferencias significativas en cuanto al protagonismo de la universidad en unos y otros casos, que van unidas al papel que las administraciones públicas han asignado a la universidad en la cooperación vasca durante todos estos años.

Tabla 4. Importes y número de proyectos de las universidades por modalidades (1988-2008)

Modalidad	Proyectos de cooperación sobre el terreno	Formación, Investigación, Documentación, Sensibilización y Becas...	Totales
Número de proyectos	53	315	368
Importe (€)	10.280.789	10.766.004	21.046.792
Porcentaje sobre el total de agentes	2,11%	17,28%	3,80%

Fuente: elaboración propia.

Tal como se observa en la Tabla 4, la universidad tiene una presencia escasa en proyectos de cooperación sobre el terreno, donde apenas supera el 2% de los fondos totales². Sin embargo, su importancia relativa sube hasta gestionar más del 17% de los fondos en el caso del resto de actividades enmarcadas en la Formación, Investigación, Documentación, Sensibilización y otras actividades como becas, estancias etc.

Debe señalarse en este caso la dificultad encontrada para la propia clasificación de las actividades, más allá de los tradicionales proyectos y programas sobre el terreno. La habitual denominación de “Sensibilización y Educación para el Desarrollo” resulta algo limitada y tiene matices diferentes según las instituciones. No hay una clasificación homologada que resulte más concreta, por lo que hemos optado por una delimitación extensa que incluye estos conceptos y líneas similares como becas, apoyo a centros de documentación y masters etc.

En este amplio apartado, encontramos un gran número de acciones (213) vinculadas a becas y personas concretas, normalmente en el marco de masters especializados como el de cooperación descentralizada de la UPV/EHU, o bien en relación con Naciones Unidas y sus diversos programas (PNUD, UNIFEM...).

Las otras 102 actividades desarrolladas en el marco del trabajo en el País Vasco y la Sensibilización y Educación para el Desarrollo son muy variadas, incluyendo apoyo directo a masters y centros de documentación especializados, publicaciones, cursos, jornadas, investigaciones, programas de prácticas etc. Se observa en este caso una gran presencia del Instituto Hegoa, que ha sido pionero en muchos aspectos y tiene una trayectoria de más de 25 años. Las acciones incluyen apoyo a los masters que ofrece, su centro de documentación, jornadas, conferencias, publicaciones y otro tipo de actividades, que en gran medida han contribuido a la conformación del sector de la cooperación y a su profesionalización y capacitación en Euskadi. En el caso de la Universidad de Deusto (la siguiente por importancia relativa) las acciones se centran también en los estudios de posgrado en Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria. En conjunto, por tanto, encontramos una línea de apoyo a aspectos de formación en las temáticas relacionadas con la cooperación al desarrollo, los derechos humanos y la ayuda humanitaria, que han supuesto un aporte específico de la universidad a las políticas de cooperación, y han merecido un soporte considerable por parte de las principales instituciones.

En cuanto a los proyectos de la categoría de cooperación sobre el terreno, desarrollados con otros países, se trata en muchos casos de temáticas relacionadas con la formación y capacitación, pero también se encuentran algunos proyectos con componentes tecnológicos, de intercambio y con componentes de transferencia. Debe considerarse en este punto que no se ha podido entrar a analizar el contenido de los proyectos en este estudio, más allá de una ficha básica y el propio conocimiento en algunos casos de los firmantes, por lo que profundizar en este aspecto quedaría pendiente para futuros trabajos.

² Aunque no se ha separado esta categoría en el cuadro, su presencia es aún menor en el caso de la Ayuda humanitaria y de Emergencia, donde ni siquiera figura en ningún caso (mientras para el total de agentes e instituciones estas acciones abarcan el 6,75% de los fondos).

4. CONCLUSIONES

Tal como se ha reflejado en el estudio, la presencia e identidad de la universidad como agente de la cooperación vasca resulta poco reconocida, y está pendiente de una revisión en cuanto a su papel, funciones, potencialidad y posibles alianzas. Esto contrasta con otras CC.AA., donde las instituciones han contado en mayor medida con las universidades para desplegar su política de cooperación.

Observando las principales instituciones financiadoras de la cooperación vasca, en sus procesos de orientación y planificación estratégica, encontramos una escasa presencia de la universidad (con la excepción del ayuntamiento de Bilbao o el Gobierno Vasco en menor medida), y también de las funciones habitualmente relacionadas con la misma, centradas en la formación y la investigación, además de la transferencia. Es significativo que en varios casos los planes directores recientes de las principales instituciones no lleguen ni a mencionar palabras como “universidad” o “investigación”, o bien lo hagan de forma marginal.

En este sentido, es destacable la preocupación por la educación para el desarrollo en los documentos programáticos. Siendo ésta un área donde la universidad puede tener un importante papel, y pese a referirse frecuentemente a actuaciones en el ámbito formal, no se tiene en cuenta tampoco aquí a la universidad.

La propia reflexión sobre los agentes de cooperación muestra una concepción muy pobre de la universidad, que en ocasiones no se menciona, y en otras figura como un posible agente más en un apartado de “otros”.

Por otro lado, la escasísima presencia de referencias en los documentos de planificación, contrasta con una presencia algo mayor de la universidad entre los proyectos financiados por estas instituciones en el período del que se dispone de datos conjuntos (1988-08). Encontramos aquí una presencia poco protagonista, pero con cierta relevancia y continuidad en la categoría de Educación para el Desarrollo, y apoyos que han resultado fundamentales en la conformación de un tejido con formación especializada en Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria, destacando la financiación a 3 cursos de posgrado en la UPV/EHU y Deusto, así como un gran número de becas asociadas a prácticas en los mismos. Las cuestiones asociadas a la formación tienen aquí cierta relevancia, mientras otras vinculadas a la investigación o la transferencia se dan tan solo en iniciativas puntuales. En otras CCAA, resulta más habitual la participación de las universidades también en proyectos sobre el terreno en línea de asistencia técnica en solitario o en colaboración con otros agentes como las ONGD.

Encontramos, en definitiva, que la universidad no ha sabido o podido hacerse ver como agente con una especificidad propia, pese a haber desempeñado en algunos casos un importante papel, y aún menos introducir la importancia de aspectos característicos como la investigación o la transferencia de la tecnología entre las preocupaciones de las principales instituciones.

Más allá de la colaboración con estas entidades, que suponen el principal aporte cuantitativo, y tienen un mayor bagaje, las universidades del País Vasco han desarrollado su propio camino en cooperación, con una trayectoria que incluye la creación de estructuras propias de cooperación, la inclusión en el OCUD o la creación de mecanismos de participación en la gestión de la CUD entre otros.

En el proceso de coordinación, diseño y planificación de las políticas de cooperación al desarrollo llevado a cabo por las administraciones públicas, es fundamental fomentar la participación del conjunto de actores, contando así con la participación no sólo de las ONGD, sino también de universidades y otras organizaciones sociales. En este sentido, sería necesario contar con un sistema de información coordinado y compartido por todas las instituciones públicas de nuestra comunidad autónoma. Un sistema equivalente al OCUD, que en el caso de la CUD resulta especialmente útil, como instrumento de difusión de iniciativas puestas en marcha desde las universidades, buenas prácticas, mejora estratégica, que promueve el trabajo en red en un marco de especialización y colaboración, tanto entre universidades, como con otros agentes de cooperación y administraciones públicas.

De cara a futuro, la consolidación de las actividades de cooperación de la universidad pasan sin duda por clarificar su papel en alianza con otras instituciones, en un contexto donde los procesos de colaboración horizontales y la puesta en juego de capacidades deben marcar el rumbo de la cooperación descentralizada, donde se percibe la necesidad de incorporar nuevos instrumentos y métodos de intervención en las estrategias de trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, J. A. (2006). “La Universidad como agente de cooperación al desarrollo: algunas consideraciones generales”, en Arias, S. y Molina, E. (Coords.) *Universidad y Cooperación al Desarrollo. Cuadernos Solidarios nº 1*. Oficina de Acción Solidaria y de Cooperación. Universidad Autónoma de Madrid
- Boni, A.; Peris, J. y Hueso, A. (2011): Los discursos de la accountability en la cooperación universitaria al desarrollo. *V Congreso Universidad y Cooperación*, Cádiz, abril de 2011
- Cervera Bravo, J. (2011). Eficacia y calidad de la cooperación para el desarrollo en el ámbito universitario. El caso español. *Serie Avances de Investigación*, (55), 73-91.
- Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales, CRUE (2000): *Estrategia de cooperación universitaria al desarrollo...* <http://www.ocud.es/sites/default/files/ESCUDE2000.pdf>
- Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales, CRUE (2006): *Código de Conducta de las Universidades en Materia de Cooperación al Desarrollo*. <http://www.ocud.es/sites/default/files/CODIGOCONDUCTA.pdf>
- Díaz Abraham, L. (2006): *La cooperación oficial descentralizada para el desarrollo: perfil de su desempeño en los años noventa*. Universidad Complutense de Madrid. Servicio de Publicaciones
- Gutiérrez-Goiria, J., Villena, U. y Malagón, E. (2012), “¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del País Vasco”, *Revista de Economía Crítica*, 14, 37-62.
- Martinez, I. y Sanahuja J. A. (2009): La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)* (38). Madrid.
- Malé, Jean-Pierre (2006): “Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos. http://www.observ-oed.org/sites/default/files/publicacion/docs/255_Ponencia_Male.pdf
- Polanco, A.; Llano, L; y Cacho, Y (2012): *La Universidad como agente de desarrollo en España*. Publican Ediciones. Universidad de Cantabria
- Romero, M. D. H. (2004). Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada. *Tejiendo Lazos entre Territorios. La Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina*”. Editores Víctor Manuel Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero, 19.
- Ruiz Seisdedos, S. (2007): “La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España – Nicaragua” *HAOL*, nº15. <http://www.historia-actual.com/haol/Volumes/Volume1/Issue15/esp/v1i15c8.pdf>
- Reglamento (CE) nº 1659/98 del Consejo, de 17 de julio de 1998, sobre la cooperación descentralizada. http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12004_es.htm
- Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo. BOPV de 8 de marzo de 2007

Unceta, Koldo. (2007). *La cooperación al Desarrollo en las Universidades Españolas*. ed. AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid:

Unceta, K.; Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez Herrero, M. J., Malagón, E., Zabala, M. I. (2011): *25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: la política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Hegoa (UPV/EHU). Bilbao.