

La cooperació al desenvolupament. Reptes de futur



5

VISIONS
D'AMÈRICA LLATINA



Universitat de Lleida
Oficina de Desenvolupament
i Cooperació



Universitat de Girona
**Oficina de Cooperació
per al Desenvolupament**

COLLECCIÓ VISIONS D'UN MÓN DESIGUAL

1. Recursos naturals, riquesa o espoliació? Visions d'Amèrica Llatina
2. La força dels moviments socials. Visions d'Amèrica Llatina
3. El paper de la dona. Visions d'Amèrica Llatina
4. La sobirania dels pobles. Visions d'Amèrica Llatina
5. La cooperació al desenvolupament. Reptes de futur. Visions d'Amèrica Llatina

La cooperació al desenvolupament. Reptes de futur

Martín Rivero Illa, María Silvia López Cabana,
Oliver Klein Bosquet, Pablo Biderbost Moyano,
Alejandra Boni Aristizábal

Universitat de Girona. Servei de Publicacions
Edicions i Publicacions de la Universitat de Lleida
Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili

Girona, Lleida, Tarragona, 2017

PUBLICACIONS DE LA UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Av. Catalunya, 35 - 43002 Tarragona

Tel. 977 558 474 · publicacions@urv.cat

www.publicacions.urv.cat



1a edició: juny de 2017

ISBN URV (paper): 978-84-8424-558-2

ISBN URV (PDF): 978-84-8424-559-9

ISBN UdL (paper): 978-84-9144-042-0

ISBN UdG (paper): 978-84-8458-501-5

DOI: 10.17345/9788484245582

Dipòsit legal: T 675-2017



Cita el llibre.



Consulta el llibre a la nostra web.



Llibre sota una llicència Creative Commons BY-NC-SA.



Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili és membre de la Unión de Editoriales Universitarias Españolas i de la Xarxa Vives, fet que garanteix la difusió i comercialització de les seves publicacions a nivell nacional i internacional.

Índex

Prólogo	7
<i>Martín Rivero Illa</i>	
La cooperación sur-sur y triangular en América Latina: una aproximación desde Iberoamérica	11
<i>María Silvia López Cabana</i>	
Arquitectura e ingeniería de la cooperación internacional al desarrollo con especial atención a América Latina.	43
<i>Oliver Klein Bosquet</i>	
Experiencias de evaluación de impacto en políticas de cooperación al desarrollo en América Latina	63
<i>Pablo Biderbost Moyano</i>	
La agenda post-2015: ¿qué papel para la universidad?.	95
<i>Alejandra Boni Aristizábal</i>	

Prólogo

Martín Rivero Illa

*Coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)*

La proporción de ayuda oficial al desarrollo (AOD) que recibe América Latina respecto del total de la AOD global se ha reducido significativamente en las últimas dos décadas: si a finales de los años noventa representaba cerca del 15 % del total de la cooperación, en la actualidad esa proporción no supera el 4 % en las mejores estimaciones. Este marco de restricción presupuestal se combina con dos elementos fundamentales para entender la realidad de la cooperación al desarrollo en la región iberoamericana: por un lado, la fuerte apuesta política y presupuestal para desarrollar capacidades y acciones de cooperación intrarregional, que genera un creciente acervo de cooperación Sur-Sur; por otro, la aprobación en el ámbito de Naciones Unidas de una nueva agenda global de desarrollo, más integral, articulada en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con una amplitud y complejidad significativamente mayor que la previa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En este contexto, la cooperación internacional del siglo XXI es diversa y sofisticada, como ponen de manifiesto la multiplicidad de actores que intervienen en ella y el creciente número de instrumentos de actuación que se emplean en las iniciativas de cooperación. Tal circunstancia plantea también múltiples retos, tanto para comprender adecuadamente esa complejidad como para actuar eficazmente sobre ella con mecanis-

mos y acciones concretas. Los artículos que aquí se presentan constituyen una excelente contribución en este sentido.

El artículo de Silvia Lopez nos permite comprender que, si bien la historia de la cooperación Sur-Sur (CSS) es ya extensa —se remonta al menos a seis décadas atrás—, esa historia es especialmente intensa y rica en la última década. Para alcanzar una visión comprensiva e integral de la CSS, su historia y sus principales definiciones conceptuales, el artículo de Lopez resulta de gran utilidad, por su precisión técnica y por su fundamentación teórica. Nos brinda, con meridiana claridad expositiva, un recorrido histórico integral y detallado de la CSS, que atiende, entre otros hitos «históricos», a la Conferencia de Bandung, el movimiento de los No Alineados, la conformación del G77, el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) y las principales características de la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur y triangular en el espacio Iberoamericano.

Esa centralidad de la CSS, que hasta cierto punto podría calificarse de «moda», ha llevado a numerosas instituciones, programas y dependencias de organismos ya existentes a crear divisiones o secciones específicas para atender las acciones relativas a la CSS. Así, a un entramado de instituciones ya de por sí denso, se han agregado ahora estas nuevas organizaciones. El artículo de Oliver Klein ofrece una excelente descripción de ese entramado institucional de las organizaciones de integración y cooperación en América Latina, que incluye profusa información sobre los países miembros y sus respectivos años de incorporación a ese movimiento. A través de un inteligente análisis, el autor deja claro que esta nueva arquitectura parece mostrarse incapaz de responder de manera efectiva a los actuales desafíos de la cooperación en América Latina. Hacia el final del artículo, Klein llega a una conclusión tan polémica como compartible: se trata de «una arquitectura e ingeniería del siglo pasado que ya ha dado todo lo que podía dar».

Además de estos desafíos globales o sistémicos, la cooperación actual afronta dificultades metodológicas y técnicas más que relevantes. La cuantificación, la valorización y la evaluación del impacto son algunos de los desafíos más importantes a los que debe hacer frente la CSS en el presente. Además de compartir un clarificador repaso de las principales definiciones metodológicas en materia de evaluación, el artículo de Pablo Biderbost arroja luz sobre las mejores metodologías e instrumentos

para la detección de buenas prácticas en este terreno. Sin duda, constituye un aporte relevante y de gran utilidad en el proceso de generación de una cooperación más eficaz y eficiente.

Finalmente, el artículo de Alejandra Boni aborda una temática escasamente explorada en la literatura internacional sobre cooperación al desarrollo: el rol que debe tener la universidad en este proceso. La autora, demostrando un profundo conocimiento y una importante acumulación sobre la temática, explica cómo la nueva agenda del desarrollo generada a partir de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible abre una oportunidad para la contribución estratégica de la universidad. Además de repasar los componentes fundamentales del concepto de desarrollo humano y sus pilares centrales, como el de «agencia», la autora profundiza en el rol del conocimiento generado en las instituciones de educación superior y en su potente capacidad para contribuir al desarrollo y la cooperación. En estos tiempos algo turbulentos, con líderes internacionales demasiadas veces propensos a desdeñar los valores democráticos, Boni nos recuerda «la importancia de la deliberación pública y la valoración del sistema democrático». Mérito no menor.

La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: una aproximación desde Iberoamérica

María Silvia López Cabana

*Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
(PIFCSS)*

Resumen

Al reflexionar sobre la cooperación al desarrollo en América Latina, se ha vuelto indispensable traer a colación la cooperación Sur-Sur y triangular que tiene lugar en la región. Para sus países, se ha convertido en una herramienta indispensable para alcanzar sus retos de desarrollo, que demuestra que, a pesar de la diversidad y heterogeneidad de sus estados miembros, existe una solidaridad compartida para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones.

Los logros alcanzados por los países en la mejora de la gestión de la cooperación Sur-Sur, así como en su mejor sistematización, no pueden entenderse sin analizar lo avanzado por ellos en el marco iberoamericano. Este espacio, que abarca los diecinueve países que componen la región de América Latina, además de Andorra, España y Portugal, ha sido el marco escénico de gran parte de las discusiones y avances en materia de cooperación Sur-Sur. Entre esos logros, está la elaboración del Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, que, construido por los veintidós países, se ha convertido en un referente en materia de sistematización de la cooperación Sur-Sur para otras regiones en desarrollo.

Por otro lado, para aproximarse a la cooperación Sur-Sur y triangular en Iberoamérica, es conveniente previamente realizar un análisis acerca de qué es lo que se entiende por países del Sur y qué es lo que ampara esta modalidad de cooperación. Este va vinculado a una breve revisión de la historia de la cooperación Sur-Sur, que erróneamente en muchos espacios es referida como una modalidad de reciente creación.

El objetivo de este trabajo es el de acercar a un lector no familiarizado con la temática a la cooperación Sur-Sur y triangular. De esta manera este trabajo se articula en torno a la revisión de los conceptos Sur y cooperación Sur-Sur, los principales hitos en la historia de la cooperación Sur-Sur y un repaso a la cooperación Sur-Sur y triangular de los últimos quince años de los países de América Latina.

Palabras clave: cooperación Sur-Sur, cooperación triangular, Sur, Plan de Acción de Buenos Aires, Conferencia de Bandung, Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

1. Una aproximación conceptual a la cooperación Sur-Sur

Uno de los principales problemas que se afrontan a la hora de hablar de la cooperación Sur-Sur es la inexistencia de una definición y concepto universalmente aceptados sobre ella.

Este apartado intenta esclarecer un poco quién y cómo lleva a cabo la cooperación Sur-Sur, ofreciendo una panorámica, al menos, de las principales posiciones. Para tratar el quién, se presenta parte del debate de lo que se entiende por Sur y, para abordar el cómo, se ofrece la visión de distintos actores internacionales.

1.1 *¿Qué es el Sur?*

El primer paso para abordar la cooperación Sur-Sur debiera ser acotar a qué se está haciendo referencia cuando se habla del Sur, es decir, especificar a qué clase de países se refiere y comprobar si efectivamente se trata de una concepción meramente geográfica, tal y como indica su denominación.

Algunos autores como Grovogui (2010) señalan que el término Sur hace referencia a una designación simbólica tras la Guerra Fría para aquellos países que habían pasado por procesos de descolonización en un

intento de realización de un orden postcolonial. Sin embargo, el pensamiento más extendido es el de otros autores, como Boaventura de Sousa Santos (Santos, 1995 citado en Cariro y Bringel, 2010), que establecen que el concepto de Sur o Sur Global hace referencia a los países en desarrollo en contraposición a un Norte desarrollado. Esta acepción, además, es la asumida también por la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC, por sus siglas en inglés) en la actualidad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], s. f.).

Ilustrativamente, si se consideran de manera simultánea ambas definiciones, se estaría hablando, en la mayor parte de los casos, de países coincidentes situados en el hemisferio sur del planeta.

De esa manera, podría decirse que el término Sur es una evolución de otros términos que se usaban (incluso algunos se emplean todavía en la actualidad) para distinguir a los países desarrollados de los que todavía no lo están, como países en desarrollo, países no desarrollados, países subdesarrollados, periferia, tercer mundo, etc.

A pesar de ello, la consideración de Sur como país en desarrollo se convierte en una designación que no delimita perfecta y claramente a este grupo de países, ya que no existe un consenso global sobre cómo distinguir qué es un país desarrollado de aquel que no lo es. A modo de ejemplo, se exponen a continuación dos de los criterios más extendidos que se emplean actualmente para corroborar las dificultades existentes a la hora de separar estos dos grupos de países:

- Aquel que establece el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo que integran veintinueve países de los treinta y cuatro que son miembros de la OCDE. El criterio que emplea este grupo de países desarrollados para definir cuáles son los países en desarrollo se basa por un lado, en la medición y clasificación de los países atendiendo a su renta per cápita que emplea el Banco Mundial y, por otro, en la categorización especial de las Naciones Unidas para los países

menos adelantados.¹ Aplicando esos criterios, se cataloga a los países en desarrollo² en cuatro grupos:

1. Países menos adelantados
2. Otros países de ingreso bajo
3. Países de ingreso medio-bajo
4. Países de ingreso medio-alto

De manera periódica, el CAD publica un listado con los países que integran estos grupos, listado que actualmente está compuesto por un total de 142 países.³ Además, este listado es el que designa el grupo de países susceptibles de recibir Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), una de las principales fuentes externas de financiación para los países en desarrollo proporcionada por los países desarrollados, el Norte.

- El que delimita los países a través del cálculo de su índice de desarrollo humano (IDH). Este es un indicador elaborado por el PNUD, que persigue el objetivo de medir no solo aspectos económicos, sino también sanitarios y educativos de la vida de las personas. Justo estos tres componentes, ingreso, sanidad y educación, son los tres que integran el índice. El PNUD clasifica los países en cuatro grupos atendiendo al valor de su IDH:
 1. Países de desarrollo humano muy elevado
 2. Países de desarrollo humano elevado
 3. Países de desarrollo humano medio
 4. Países de desarrollo humano bajo⁴

Si se toman los datos relativos al último informe (publicado en 2014) y si se consideraran países en desarrollo los tres últimos grupos, se estaría incluyendo aquí un total de 138 países.

Lo ilustrativo de estos dos criterios es que existen países considerados como desarrollados al tener en cuenta el primer criterio planteado

1 Aquellos países para los que, de acuerdo con tres criterios (ingreso, condiciones humanas y vulnerabilidad económica), se solicita a la comunidad internacional condiciones especiales de apoyo (UNCTAD, 2013).

2 El CAD es el encargado de medir la Ayuda Oficial al Desarrollo, que es el conjunto de flujos oficiales que se administran con el objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo.

3 No se tienen en cuenta los territorios no autónomos o aquellos de reconocimiento limitado.

4 Previamente al año 2009 solo existían tres categorías: IDH bajo, medio y alto. Fue ese mismo año en el que se empleó por primera vez la categoría de IDH muy elevado.

que pasarían a considerarse países en desarrollo si se tomara en cuenta el segundo, y viceversa. Son especialmente representativos casos como el de Cuba, que siendo un país de ingreso medio-alto (considerado en desarrollo por el CAD) es un país de IDH muy elevado, y el de Rusia, que siendo un país de ingreso alto (no susceptible de recibir AOD) es un país de IDH elevado.

Cabe resaltar que, respecto a la existencia de debates como este en el panorama internacional, coexisten también posturas como las de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que deja a libre elección de los propios países su consideración de países desarrollados o no desarrollados.

Se podría concluir así esta breve aproximación para definir el Sur como el conjunto de países que todavía se encuentran en vías de desarrollo, aunque en ocasiones haya algunos países que, de manera más controvertida o no, se puedan enmarcar en este grupo. Es importante que, puesto que se incluye en el concepto Sur a un conjunto muy amplio de países, ha de tenerse siempre en cuenta la gran heterogeneidad que abarca. Se incluyen así países con distintos niveles de desarrollo, distintos niveles de renta, distinto tamaño geográfico y poblacional, e incluso con características especiales (países en conflicto, estados insulares o estados sin litoral solo por mencionar algunos).

1.2 Definición de cooperación Sur-Sur

Una vez delineados a grandes rasgos quiénes podrían ser estos actores que participan de la cooperación Sur-Sur se puede avanzar algo más en su definición. Tal y como ya se ha mencionado, no existe en la actualidad una definición exacta y aceptada globalmente sobre lo que es y lo que no es la cooperación Sur-Sur. A través de la revisión de algunos ejemplos, se presenta a continuación cómo diversos actores la definen y se ilustra de mejor manera este debate internacional. Presentando, por ejemplo, el caso de la Agencia Chilena de Cooperación (AGCI), esta define así la cooperación Sur-Sur:

La cooperación Sur-Sur (CSS) define todos los tipos de relaciones de la cooperación al desarrollo entre países ubicados geográficamente en el Sur. Las relaciones pueden ser políticas, culturales, sociales y económicas, entre actores estatales, empresas y la sociedad civil (AGCI, s. f.).

Esta definición, de carácter amplio, resume la cooperación Sur-Sur como todas las relaciones que se pueden establecer entre los diversos actores existentes en los países en desarrollo (no solo gubernamentales), aunque sí se resalta que ha de enmarcarse en la cooperación que tiene como fin el desarrollo. En una delimitación más afinada, se puede examinar la definición que promueve la UNOSSC, la cual, más extensa y concreta, delimita en mayor medida las cualidades de esta cooperación:

La cooperación Sur-Sur es un marco amplio de colaboración entre países del Sur en los campos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. Involucrando a dos o más países en desarrollo, puede tener lugar de forma bilateral, regional, subregional o interregional. Los países en desarrollo intercambian conocimiento, habilidades, pericia y recursos para alcanzar sus metas de desarrollo a través de esfuerzos conjuntos.⁵

En este último ejemplo se destacan principalmente tres ideas:

1. El carácter multidisciplinar de la cooperación Sur-Sur, que puede ser tanto en la esfera política como en una dimensión de carácter económico o técnico.
2. Los actores que intervienen, que han de ser países en desarrollo y se pueden articular en multitud de esquemas.
3. El objeto del intercambio, que enfatiza los aprendizajes ya adquiridos de los países en desarrollo, es decir, sus capacidades ya fortalecidas y sus tecnologías ya desarrolladas, haciendo claramente referencia a que se trata de una cooperación eminentemente técnica aunque desempeñada en muchos ámbitos.

Otro criterio que podría traerse a modo de ejemplo es el del CAD de la OCDE, que cuantifica la cooperación Sur-Sur conforme a su modelo de AOD. Esta medida, que sirve para cuantificar en términos económicos la cooperación Norte-Sur, se ha aplicado en algunos casos para conocer la magnitud económica de la Cooperación Sur-Sur. En este espacio, los donantes no miembros del CAD que reportan actualmente su AOD a este organismo son: Bulgaria, Estonia, Kuwait, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos, muy lejos de los 142 países considerados en desarrollo por el propio CAD.

⁵ Traducción propia partiendo del inglés.

Puede observarse así, a través de este número reducido de ejemplos, como la cooperación Sur-Sur puede tener lugar en diferentes dimensiones y engloba lo político, lo financiero, lo económico y lo técnico. Por otro lado, más allá de estas áreas de cooperación, a lo largo de la historia también se han ido definiendo y reivindicando cuáles son los principios que subyacen a la cooperación Sur-Sur:⁶

- La solidaridad, dado que no es una cooperación que surja de la responsabilidad, como es el caso de la cooperación Norte-Sur (Bracho, 2015).
- La horizontalidad, entendiendo esta como una asociación entre iguales y alejada de las lógicas verticales que suele llevar asociada la cooperación Norte-Sur.
- El respeto por la soberanía y la no injerencia en los asuntos nacionales de los países.
- La ausencia de condicionalidades en las relaciones que se establecen para cooperar.
- La no sustitución de la cooperación Norte-Sur, ya que nunca ha sido este su objetivo. Ambas modalidades son complementarias y necesarias en orden a alcanzar el desarrollo.

Por último y para finalizar este apartado, es relevante presentar otra distinción respecto de la cooperación Norte-Sur. Una de las principales características de la cooperación Sur-Sur es la referente al rol dual que los países ejecutan. Es decir, contrariamente a lo que se produce con la cooperación Norte-Sur, en la que los países son considerados donantes o receptores, en el caso de la cooperación Sur-Sur los países pueden presentar distintos roles, que no vienen predeterminados en ninguna manera por sus condiciones de desarrollo. Así, la cooperación Sur-Sur es en un marco donde todos pueden aportar y todos pueden recibir en esos intercambios. A pesar de ello, y tal y como se verá más adelante, la heterogeneidad que compone el Sur Global ha propiciado que los distintos países se desempeñen mayormente en un rol u otro, lo que ha derivado

⁶ Estos principios pueden extraerse de los documentos finales emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (Buenos Aires, 1978) y del trigésimo aniversario de la misma, la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (Nairobi, 2009).

en una cierta catalogación de un gran número de países como oferentes o como receptores.

1.3 La cooperación triangular

La multiplicidad de actores del sistema internacional, así como el amplio abanico de posibilidades existentes para la implementación de una iniciativa de cooperación Sur-Sur, ha dado lugar a la existencia de la cooperación triangular. Esta modalidad de cooperación involucra no solo a países en desarrollo, sino también a países desarrollados y organismos internacionales.

Desde casi los inicios de la cooperación Sur-Sur, los países desarrollados y los organismos de carácter multilateral también han querido participar de esta modalidad de cooperación de alguna manera, lo que ha dado lugar a la cooperación triangular, es decir, al apoyo por parte de otros actores de iniciativas de cooperación Sur-Sur. La UNOSSC la define de esta manera:

La colaboración en la que los países donantes tradicionales y los organismos multilaterales facilitan las iniciativas Sur-Sur a través de la provisión de financiación, capacitación y gestión, y de sistemas tecnológicos, así como de otras formas de apoyo, es referida como cooperación triangular.

Es importante resaltar el concepto de apoyo o facilitación, dado que da a entender que el protagonismo del intercambio sigue estando entre los dos países en desarrollo. De la misma manera, en el marco de la Secretaría General Iberoamericana y del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (SEGIB, 2014), se define la cooperación triangular como:

Modalidad de cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros), se reparten el ejercicio de tres roles: el de los denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso), y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer oferente, quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades.

En esta definición nuevamente se menciona el apoyo prestado por el tercer actor, que queda abierto a ser desempeñado por cualquier tipo de país (Norte o Sur) o institución. Se destaca de nuevo el énfasis en el fortalecimiento de capacidades entre los dos países en desarrollo.

La cooperación triangular ha generado también creciente interés en los últimos años, debido a que presenta una puerta de incursión para los países del Norte en la cooperación Sur-Sur y les permite no solo optimizar sus fondos de cooperación, al repartir los costos con otro socio, sino también mantener vínculos de cooperación con los países que ya no reciben directamente su ayuda por considerar que han alcanzado ciertos niveles de desarrollo.

1.4 La medición de la cooperación Sur-Sur

Otro de los elementos de la cooperación Sur-Sur susceptible de debate es su medición. En su aspecto técnico, la cooperación Sur-Sur se fundamenta en la transferencia de tecnología y en el fortalecimiento de capacidades, lo cual deriva en un cuestionamiento de la valoración estrictamente económica de la cooperación Sur-Sur. Este es debido a que, si se mide la cooperación en términos económicos, se puede estar infravalorando su valor real, más aún cuando se habla de cooperación intergubernamental, ya que determinados costos de cada iniciativa (por ejemplo los salarios de los funcionarios nacionales, el valor de los componentes tecnológicos o los gastos indirectos) no se están teniendo en cuenta en ese cómputo.

La solución más lógica que podría tener lugar aquí y que diversos países ya llevan a cabo de manera individual es el empleo de técnicas de valorización económica. La problemática surge en el momento de comparar esas cifras, debido a la inexistencia de un consenso global. En la región de América Latina ya ha sido este un tema debatido bajo el marco iberoamericano, donde se señalaron las dificultades para lograr una valorización al menos regional (Xalma, 2010):

- No existe nitidez (ni consenso) en los componentes que debe incluir la fórmula ni en el método de cómputo que hay que aplicar.
- No todos los países registran la misma información referente a sus actividades de cooperación Sur-Sur.

A modo de ejemplo, en el Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010, se presentaba la fórmula de valorización empleada por México para medir su cooperación técnica. Del análisis comparativo entre su valor y su coste económico, se concluía que el coste económico únicamente representaba un porcentaje del 25 % respecto de su valor total.

2. Breve revisión histórica de la cooperación Sur-Sur

En el ejercicio de revisar cuál ha sido la historia de la cooperación Sur-Sur, desde su surgimiento hasta su reciente auge, es inevitable vincularla al devenir histórico de los países que se enmarcan en el Sur. A pesar de que en algunos casos la cooperación Sur-Sur es un fenómeno relativamente reciente, esta lleva presente en la historia de los países del Sur desde hace más de cincuenta años, desde los procesos de independencia de estos países y, por consiguiente, desde el inicio de sus relaciones bilaterales y regionales. Por esta razón, el análisis se remonta a la primera mitad del siglo xx, en la que, con muchos procesos de descolonización avanzados y otros a punto de producirse, las desigualdades mundiales ya eran más que evidentes.

2.1 El inicio del Sur como movimiento. La Conferencia de Bandung

La existencia del Sur, entendido como un concepto político en contraposición al Norte, es decir, los países occidentales, puede remontarse al inicio de los procesos descolonizadores. Siendo el Sur un término moderno del anteriormente llamado Tercer Mundo, este último se originó en un movimiento que comenzó a tomar forma en la Primera Conferencia de la Liga contra el Imperialismo, celebrada en Bruselas en 1927 (Prashad, 2007). Este evento, que reunió a doscientos delegados provenientes de treinta y siete Estados o regiones colonizadas y que se celebró bajo el eslogan «Libertad nacional e igualdad social», aún genera diversos debates sobre su legado (Petersson, 2013). A pesar de que el inicio de la II Guerra Mundial bloqueó los progresos en esa plataforma (Prashad, 2012), representó un primer esfuerzo de los países del Sur de agruparse

y aliarse para alcanzar una mayor repercusión en la esfera internacional y tratar temas de interés común.⁷

A pesar de ello, el primer evento que suele citarse como el más relevante en los orígenes de la cooperación Sur-Sur es la Conferencia de Bandung. Esta conferencia, celebrada en la ciudad indonesia de Bandung entre los días 18 y 24 de abril de 1955, supuso la culminación del proceso iniciado en 1927 con la Liga Contra el Imperialismo (Prashad, 2007). El evento tuvo como anfitriones a los Gobiernos de Birmania, Indonesia, India,⁸ Pakistán y Sri Lanka, y acudieron representantes de veintinueve países de los continentes africano y asiático. Los temas que se trataron en la conferencia fueron asuntos relacionados con la Guerra Fría, el desarrollo económico y la descolonización. La declaración final de la conferencia hizo que Bandung pasara a la historia por la reivindicación de la paz mundial, la independencia y la cooperación internacional (Ayllón, 2015). Además, algunos de los principios mencionados que posee la cooperación Sur-Sur ya se habían citado en dicha conferencia, referidos a las relaciones entre los estados del Sur: soberanía, no injerencia, fomento de intereses mutuos y cooperación, entre otros.

De esta manera fue inaugurado en Bandung el Proyecto del Tercer Mundo (Prashad, 2012), que daría impulso a la creación del Movimiento de los No Alineados (MNOAL) en la Cumbre de Belgrado de 1961. Este movimiento, que reunió en sus inicios a veinticinco países que manifestaban su neutralidad en la Guerra Fría, fue creciendo en su número de miembros hasta los ciento veinte con los que cuenta en la actualidad.

Ya es en esta época (principios de la segunda mitad del siglo xx) cuando se comienzan a registrar las primeras acciones de cooperación Sur-Sur. De hecho, en el año 1954 se registró la primera acción de cooperación entre dos países en desarrollo, según el PNUD (Xalma y Vera, 2008). Todavía registradas de manera puntual, son varios los países de diversos continentes que en los años posteriores fueron llevando a cabo distintas actividades en el marco de la cooperación Sur-Sur.

7 A pesar de ello, es importante resaltar que América Latina no comenzó a establecer lazos organizativos con otras regiones del mundo hasta comienzos de la Guerra Fría (Prashad, 2007), lo cual en parte se explica porque no compartía las mismas luchas, debido a que la región ya había alcanzado su independencia en el siglo xix (Amin, 2015).

8 El primer ministro indio, Jawaharlal Nehru, ya había participado en la Conferencia de la Liga Contra el Imperialismo.

En la década de los sesenta, iniciada con la creación del MNOAL, tuvo lugar, propiciada sobre todo por intelectuales latinoamericanos (Oliveres, 1982), la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en el año 1964. Dicho foro buscaba integrar el comercio con el desarrollo, generar espacios de debate sobre cómo mejorar el equilibrio económico mundial y prestar asistencia técnica a los países en desarrollo. En esta su primera conferencia inaugural, se agruparon los países en desarrollo para materializar los planteamientos económicos que se habían generado en el MNOAL (Oliveres, 1982) a través de la conformación del Grupo de los 77 (G-77). En la actualidad, este grupo cuenta con 134 países miembros y es la mayor organización intergubernamental de países en desarrollo existente en las Naciones Unidas (G-77, s. f.).

De esta manera, desde la celebración de la Conferencia de Bandung se fueron sucediendo los espacios de diálogo para los países del Sur, donde se trataban temas de especial importancia, como los referentes a los procesos de apertura del comercio mundial, la Guerra Fría, el imperialismo, la descolonización, los problemas de desarrollo que afrontaban estos países, la dificultad en el acceso a las tecnologías, etc. En estos espacios de diálogo se promovía siempre tanto la cooperación económica entre los países en desarrollo (CEPD) como la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), términos que con el paso del tiempo acabarían siendo sustituidos por la actual cooperación Sur-Sur. Ambas vías de cooperación fueron consideradas desde los inicios como contribuciones necesarias para el fortalecimiento de las relaciones del Sur, la reducción de la pobreza, el comercio equitativo, el acceso a la tecnología y el fortalecimiento del poder de negociación en los espacios internacionales.

2.2 La cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). La Conferencia de Buenos Aires (1978)

Todos estos espacios (y muchos otros más) de debate que se fueron desarrollando y celebrando en los años cincuenta y sesenta fueron generando una serie de demandas de los países del Sur que se vieron materializadas en el proyecto del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), el cual surgió de la declaración adoptada por los países no alineados en la Cumbre de Argel de 1973 (MNOAL, 1973). Es importante destacar

la situación que se producía simultáneamente en el escenario internacional, conocida hoy como la Primera Crisis del Petróleo, que consistió en un alza en los precios del petróleo decidida por los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en respuesta a la Guerra del Yom Kippur, que enfrentó a Israel con Siria y Egipto. El poder demostrado aquí por parte de los países miembros de esta organización hizo que los países en desarrollo tomaran consciencia de sus posibilidades de acción (Olivieres, 1982; Looney, 1999), lo que llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a la aprobación, en 1974, de la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo NOEI y de su consiguiente plan de acción. Tal y como se menciona en la declaración:

Proclamamos solemnemente nuestra determinación común de trabajar con urgencia por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales, que permita corregir las desigualdades y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades carecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo (AGNU, 1974).

La interpretación según Perrin (en Oliveres, 1982) es que el NOEI se basaba en cuatro principios:

- La igualdad y la soberanía
- La interdependencia
- La cooperación internacional
- La cooperación entre países subdesarrollados

Este momento de apogeo del Sur en los espacios internacionales iba acompañado de una gran importancia de la hoy conocida como cooperación Sur-Sur (en su sentido más amplio), que abarcaba las dos citadas dimensiones de cooperación, la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD). Respecto a la cooperación económica, esta se orienta a aspectos como la integración económica, el apoyo a los sectores productivos y medidas financieras y económicas (Conferencia de CEPD 1976 en Domínguez, 2015). Mientras, la cooperación técnica, en estos primeros años, simplemente se concebía como una herramienta de la económica, aunque fue a lo largo de la década de los setenta cuando vino

tomando entidad propia hasta consolidarse, especialmente en la región de América Latina, como la modalidad más reivindicada.

Es en esta década, de reclamo del NOEI y de un incremento de la cooperación entre países en desarrollo, cuando se celebró el que se considera otro de los principales hitos en la historia de la cooperación Sur-Sur: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Esta conferencia tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires en el año 1978 y contó con la presencia de delegados de 138 países. El logro más destacable de esta reunión fue la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), que continua siendo uno de los documentos de referencia en materia de cooperación Sur-Sur, pues en la actualidad los países siguen citando y refiriéndose en él en los diversos espacios de diálogo internacionales. Algunos de los aspectos más destacables del PABA son:

- a) Remarca la idea de que la existencia de cooperación entre países en desarrollo no exime a los países desarrollados de sus responsabilidades para con este grupo de países. Asimismo, se incide en que la CTPD no es una substituta de la cooperación técnica con los países desarrollados.
- b) La CTPD se basa en el respeto de la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad de derechos y la no interferencia en los asuntos internos de los países.
- c) Existe una estrecha relación entre la CEPD y la CTPD.
- d) Los objetivos de la CTPD no son solo alcanzar el desarrollo y mejorar la dignidad humana y el progreso, sino también alcanzar la autosuficiencia.
- e) Las recomendaciones incluidas son tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados o los organismos multilaterales.

Tras una década de los setenta marcada por una especial presencia del Sur en los distintos espacios internacionales, así como por un énfasis en la cooperación Sur-Sur, especialmente en su dimensión técnica, la década de los ochenta ofreció un panorama completamente distinto. El NOEI nunca llegó a convertirse en una realidad, en parte por la falta de poder en la política mundial del Sur, así por como las disparidades y di-

vergencias de intereses por parte de los países del Sur (Looney, 1999). Por último, el cambio en el panorama económico en la década de los ochenta, debido a la crisis de la deuda y al deterioro de los términos de intercambio en el comercio de las materias primas, provocó una debilitación en aquellos países que defendían el NOEI en los foros internacionales. Esta crisis de la deuda, originada por un incremento mundial de los tipos de interés, afectó especialmente a América Latina, que inició en 1982, con la suspensión de pagos de México, la conocida como década perdida. Por su parte, los organismos de carácter financiero internacional, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) promovieron unas políticas de ajuste estructural en los países del continente que llevó a un endurecimiento todavía mayor de la crisis que estaban sufriendo.

A pesar de ello, en la década de los ochenta y los noventa se sucedieron diversos eventos relevantes, entre los que cabe destacar la creación de la Comisión del Sur en el marco del MNOAL. Este fue un organismo internacional de carácter independiente que se constituyó con el objetivo de examinar los problemas socioeconómicos del Sur (Nyerere, 1988). En 1991 la Comisión publicaba su informe *Challenge to the South*, en el que se dictaminaba que parte de la debilitación del Tercer Mundo como fuerza política había venido provocada por las estrategias de ajuste de la globalización que impulsó el FMI (Prashad, 2012).

2.3 La cooperación Sur-Sur en la nueva arquitectura de la ayuda

A pesar de que durante la década de los ochenta y los noventa los países del Sur siguieron promoviendo la cooperación entre sí y haciendo sus reivindicaciones internacionales, hubo que esperar a la década del año 2000 para que llegara, promovido por diversos factores, el resurgir de la cooperación Sur-Sur.

Para los países del Sur los comienzos de esa década trajeron consigo una época de crecimiento económico que les permitió ganar peso en la escena internacional. De esta manera, se consolidaron como actores de peso los países denominados como potencias emergentes. En 2001, el economista Jim O'Neill acuñó el término BRIC (Brasil, Rusia, India y China) para referirse a estos países, que representaban los principales mercados emergentes. Estos países del Sur, además de constituir algunas de las economías más grandes del mundo (el 25 % de la riqueza mundial)

y representar algunos de los países más poblados (el 43 % de la población mundial) (Gobierno de España, 2013), son también algunos de los países donde vive más gente bajo el umbral de la pobreza.

Esta unión, que comenzó su asociación en el Foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) en el año 2003 para consolidarse también como BRICS en el año 2009 (junto con China y Rusia, aunque Sudáfrica no se incorporó hasta el año 2011), reúne además a alguno de los principales actores de la cooperación Sur-Sur a escala mundial. Son especialmente conocidas la cooperación Sur-Sur de China y Brasil con el continente africano, así como el Programa de Cooperación Técnica de la India, que ya había dado inicio en la década de los sesenta.

En los últimos años, además, otros países de renta media han ido ganando peso en la escena internacional, como en el caso de CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía o Sudáfrica) u otros países del Sur que forman parte del G-20: Arabia Saudí, Argentina y México. Este último foro, desde 2009, sustituye al G-8⁹ como el principal foro económico mundial.

Respecto a la cooperación Norte-Sur, con la nueva década llegó la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la construcción de la conocida como nueva arquitectura de la ayuda (cuya gestación había comenzado ya en los noventa), que constituyó el nuevo escenario para la ayuda Norte-Sur. Definida a través del establecimiento de unos objetivos universales de desarrollo y de nuevos instrumentos para alcanzarlos con mayor eficacia (Oliví, 2004), reimpulsaba los esfuerzos de los países del Norte para acabar con la pobreza. Este proceso, iniciado con la Cumbre del Milenio del año 2000 y que finalizó de alguna manera en 2015, ha dado lugar a varios eventos clave, en los que se tardó en incorporar la cooperación Sur-Sur como uno de los mecanismos para alcanzar los ODM. No fue hasta el año 2008, con la celebración del Foro de Alto Nivel de Accra, cuando se introduce por primera vez la cooperación Sur-Sur en la arquitectura de la ayuda, reconociendo su relevancia y sus particularidades respecto de la cooperación Norte-Sur. Desde ese momento, ha estado siempre presente en los debates referentes a la Cooperación internacional y ya en el IV Foro de Alto Nivel de Busán, en 2011. La declaración final hacía referencia a varios puntos clave:

9 Compuesto por Rusia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido y Japón.

- La diferente naturaleza de la cooperación Sur-Sur y las distintas responsabilidades de los países respecto de la cooperación Norte-Sur.
- La voluntariedad por parte de los países adheridos a la declaración final de asumir los compromisos que recogía el documento, lo cual ilustra la cautela de los países del Sur a la hora de asumir compromisos en una agenda tradicionalmente Norte-Sur.
- El énfasis en los aspectos técnicos de la cooperación Sur-Sur, representados en el conocimiento y las experiencias de los países, el fortalecimiento de capacidades, el intercambio de experiencia y el aprendizaje mutuo.
- El rol dual de los actores del Sur tanto como oferentes como receptores, de modo que la interpretación de uno de los roles no excluye la posibilidad de desempeño el otro, lo cual puede incluso ser necesario.

Para finalizar, cabe señalar cómo, en la actualidad, todos los países del mundo se encuentran definiendo, a través de multitud de encuentros intergubernamentales, una nueva agenda de desarrollo (agenda post-2015) para los próximos quince años, así como un nuevo marco de objetivos, de carácter universal y de mayor número y alcance que los actuales ODM: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Queda por ver aún como se abordará la cooperación Sur-Sur en su contribución a ellos. De hecho, para comprender cómo se está integrando la cooperación Sur-Sur a lo largo de todo este proceso de la nueva agenda mundial, es importante resaltar la inexistencia en la actualidad de un foro, organismo o espacio de concertación que agrupe exclusivamente a todos los socios del Sur y cuyo tema central de diálogo sea la cooperación Sur-Sur. Así como los países desarrollados cuentan con el CAD de la OCDE como un espacio donde debatir, tomar decisiones e incluso medir la cooperación Norte-Sur, los países del Sur dialogan en multitud de espacios internacionales pero sin encontrar un foro exclusivo para el Sur y la cooperación Sur-Sur. De hecho, a pesar de que la cooperación Sur-Sur está presente en todos los espacios de diálogo sobre desarrollo, más bien ha sido a través de un proceso de inserción, no de exclusividad. Algunos ejemplos de tales foros globales donde ha ganado un espacio importante son: el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social

(ECOSOC), la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (surgida de Busan) y los Foros de Alto Nivel de la OCDE. Además, en los diferentes espacios creados con vistas a la nueva agenda, también se ha debatido sobre la cooperación Sur-Sur, por ejemplo, en el marco del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OWG SDG por sus siglas en inglés) o el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible.

3. La cooperación Sur-Sur en Iberoamérica

El objetivo de este apartado es centrar el análisis sobre la cooperación Sur-Sur, hasta ahora examinada desde una óptica global, que se lleva a cabo en el espacio iberoamericano. Esta región, que integra a los diecinueve países que componen la región latinoamericana junto a los peninsulares Andorra, España y Portugal, celebró su primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en el año 1991, constituyéndose así la Conferencia Iberoamericana. Fue en el año 2003, en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) cuando se aprobó la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como órgano de apoyo a las cumbres, el cual dota la Conferencia de mayor institucionalidad.

3.1 El auge de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica

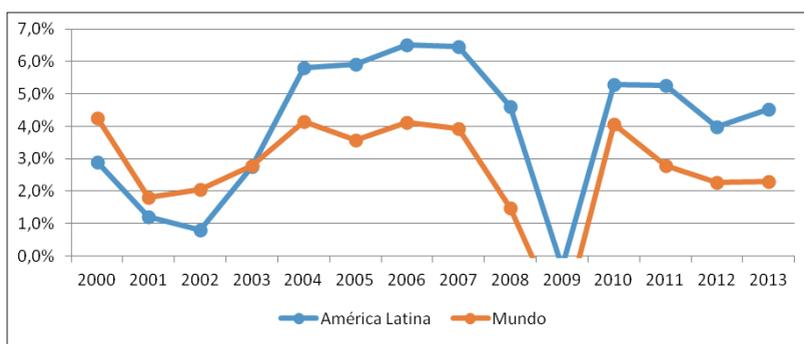
De los veintidós estados que componen la región iberoamericana, los diecinueve ubicados en la región de América Latina son, a día de hoy, considerados como países en desarrollo en la lista elaborada por el CAD. Hasta el año 2013, esos diecinueve países eran catalogados como países de renta media según el criterio del Banco Mundial. Sin embargo, desde el año 2013, tanto Chile como Uruguay pasaron a clasificarse como países de renta alta, lo que los convirtió en candidatos a graduarse¹⁰ de la lista del CAD para el año 2017, tal y como establece el último listado que se publicó en diciembre de 2014 (OECD, 2014).

En los últimos años, especialmente desde el año 2000, los países de la región han incrementado su interés y su relevancia internacional

¹⁰ La condición de graduados implica que dejarán de ser países susceptibles de recibir Ayuda Oficial al Desarrollo. Dicho en otras palabras, dejarán de considerarse, desde la óptica de la OCDE, países en desarrollo.

en esta modalidad de cooperación. No solo ha sido a través de un mayor esfuerzo para canalizar recursos técnicos y económicos en iniciativas de cooperación Sur-Sur entre ellos o con otros países del Sur, sino también por su fuerte presencia en espacios internacionales con posiciones de fuerte reivindicación en referencia a la cooperación Sur-Sur y sus aportes al desarrollo.

Gráfico 1. Crecimiento anual del PIB en América Latina y en el mundo. 2000-2013. Tasa de crecimiento anual porcentual del PIB a precios de mercado en moneda local a precios constantes



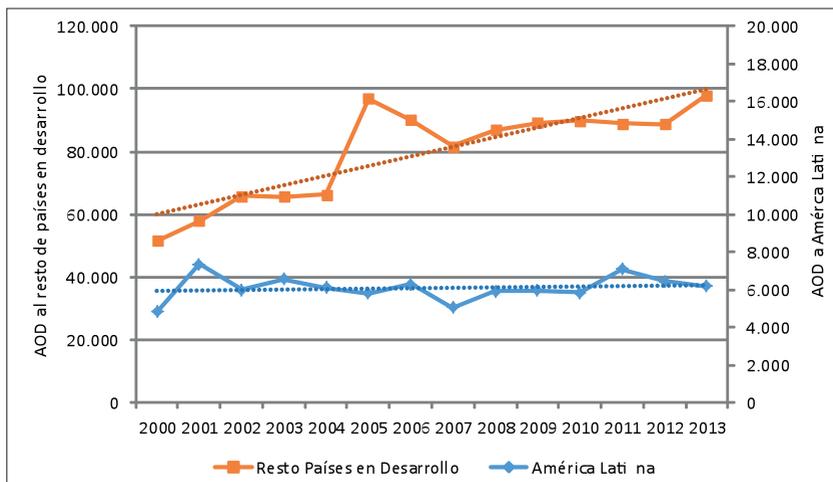
Fuente: Banco Mundial: <<http://datos.bancomundial.org/>>

El auge que ha experimentado la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica ha sido propiciado por varios factores:

- El crecimiento económico que ha experimentado la región de América Latina en los últimos años. Dicho crecimiento puede verse expresado en el gráfico 1, que ilustra el crecimiento promedio anual del PIB del conjunto de países que componen la región de América Latina frente al crecimiento promedio anual del PIB mundial entre los años 2000 y 2013. Tal y como puede observarse en él, desde el año 2003 el PIB de América Latina creció durante más de trece años a un ritmo superior al que lo hizo el resto del mundo. Incluso en el año 2009, año en el cual la crisis económica mundial (que afectó sobre todo a los países occidentales) tuvo su momento más crítico, el crecimiento, en este caso negativo, fue menor para la región de América Latina

- Un desplazamiento de la región como receptora de AOD, propiciado por el impulso, desde el año 2000, de la lucha contra la pobreza que se inició en el marco de la Cumbre del Milenio. Desde ese año, se potenció el discurso de que la ayuda debía focalizarse en aquellos países que presentaran los niveles más altos de pobreza, representados estos en las categorías de los países menos adelantados y los países de ingreso bajo. Respecto a la región de América Latina, que todavía enfrenta retos muy importantes en términos de desarrollo, en la actualidad, tal y como ya se ha mencionado, todos los países computan como países de ingreso medio (en sus dos subdivisiones: ingreso medio bajo e ingreso medio alto) o ingreso alto. En el gráfico 2 se representan los volúmenes de AOD que recibieron, por un lado, los países pertenecientes a la región de América Latina y, por otro, los que recibieron el resto de países en desarrollo, todo ello para el período comprendido entre los años 2000 y 2013. De la observación del gráfico se deduce que ambos volúmenes de AOD se incrementaron a lo largo del período analizado (aunque de manera irregular), pero no lo hicieron en la misma medida, tal y como se puede ver representado a través de la diferente inclinación que tienen las correspondientes líneas de tendencia. Así, la AOD que recibió América Latina en 2013 se incrementó un 29 % respecto de la misma cifra referente al año 2000. Sin embargo, para el resto de países en desarrollo, este incremento entre ambos períodos fue mucho mayor, de un 90 %.

Gráfico 2. AOD destinada a los países de América Latina y al resto de países en desarrollo del mundo. 2000-2013. AOD en millones de dólares constantes



Fuente: OCDE (<<https://data.oecd.org/>>)

- Los niveles de desarrollo alcanzados por algunos de los países latinoamericanos, en parte explicados por la mejora ya citada de los indicadores económicos de la región. De hecho, la práctica totalidad de los diecinueve países de la región incrementaron el valor de su IDH entre los años 2000 y 2013.
- El impulso en los últimos años a los procesos de integración o la generación de nuevos espacios de concertación en la región. Claros ejemplos de ello son, entre otros, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR),¹¹ el Mercado Común del Sur (MERCOSUR),¹² la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),¹³ la Alianza del Pacífico (AP),¹⁴ la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América-Tratado

11 Organismo internacional compuesto por doce países suramericanos. La entrada en vigencia de su tratado constitutivo se produjo en 2011.

12 Compuesto por seis países. Su tratado constitutivo entró en vigor en 1991.

13 Compuesta por trece países. Su tratado constitutivo entró en vigor en 1981.

14 Creada en 2011 e integrada por cuatro países.

de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)¹⁵ o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).¹⁶ Este incremento en los espacios de diálogo se ha traducido a su vez en un incremento de las relaciones intergubernamentales y en un incremento de la cooperación entre estos países. Además de ello, todos estos espacios u organismos ya mencionados tienen la cooperación entre sus países miembros como alguno de sus elementos básicos.

Estas circunstancias son en parte las que han explicado el incremento de la cooperación Sur-Sur en la región, no solo a través del creciente número de iniciativas de cooperación que los países han llevado a cabo, sino también por el fortalecimiento institucional de los distintos Gobiernos de la región.

3.2 Características de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica

La cooperación Sur-Sur que se lleva a cabo entre los países iberoamericanos presenta determinadas particularidades, especialmente en torno al tipo de cooperación que desempeñan (mayormente cooperación técnica) y a los principios en los que se fundamenta (horizontalidad entre los actores, consenso en las negociaciones y no condicionalidad) (Rivero, 2013).

El rol dual que ejercen los países de América Latina, desempeñándose tanto en el marco de la cooperación Sur-Sur como siendo todavía considerados receptores de AOD, ha hecho que sus entidades gubernamentales rectoras de la cooperación hayan experimentado determinados cambios. Así como las instituciones que gestionan la cooperación internacional de los países desarrollados solo gestionan la cooperación en una dirección (Norte-Sur), las instituciones de los países en desarrollo son instituciones que gestionan tanto la cooperación Sur-Sur recibida como ofrecida, lo que afecta a sus estructuras y las diferencia de las otras.

En este sentido, muchos de los países han fortalecido en estos últimos años sus instituciones dedicadas a la cooperación y especialmente

15 Creada en 2004 y compuesta por once países.

16 Esta última, creada en 2011, es el principal espacio de concertación política de la región, puesto que es el único foro que reúne a todos los países del continente americano a excepción de Estados Unidos y Canadá (treinta y tres miembros).

aquellas divisiones que se dedican a la cooperación Sur-Sur. Algunos ejemplos podrían ser:

- a) La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC) de Colombia, creada en 2011 y la cual cuenta con la Dirección de Oferta de Cooperación para gestionar la cooperación ofrecida por este país.
- b) El caso de México, con el año 2011 como un ejercicio clave con la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID). Esta última es la institución a través de la cual México recibe y ofrece cooperación internacional.
- c) La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), creada en el año 2010, también encargada de gestionar la cooperación recibida y ofrecida.
- d) El caso de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI), que, a pesar de haber sido creada en 1990 y haber iniciado su Programa de Cooperación Horizontal en 1993, desde el año 2008 busca fortalecer su cooperación triangular afianzando alianzas con terceros países.
- e) La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), que fue creada ya en el año 2002.
- f) La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) de Ecuador, la cual cuenta con la Dirección de Cooperación Horizontal, que es la encargada de implementar los objetivos de política exterior relativos a la cooperación Sur-Sur.

Ya por último, para conocer más aspectos de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, es indispensable analizar el principal documento que sistematiza la cooperación Sur-Sur de la región, el *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*.

3.3 *El Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*

Fue este renovado impulso a la cooperación Sur-Sur de la región que se vino produciendo desde el año 2000 el que propició, en el año 2007 y bajo el marco iberoamericano, la publicación del primer *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, elaborado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Este informe, elaborado por mandato de los países a la SEGIB, se elabora de manera anual y recoge todas las iniciativas de cooperación Sur-Sur implementadas entre los países iberoamericanos, clasificándolas según las distintas modalidades reconocidas en la región: la cooperación horizontal Sur-Sur bilateral, la cooperación Sur-Sur triangular y la cooperación horizontal Sur-Sur regional.

La publicación del primer informe impulsó además el surgimiento, en el año 2008, del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), un programa en sí mismo de cooperación Sur-Sur cuya misión es «fortalecer la cooperación Sur-Sur en el marco iberoamericano, promoviendo sus valores y principios, para que contribuya eficazmente al desarrollo» (PIFCSS, s. f). El impulso de estas dos iniciativas (tanto el programa como el informe) no hace más que resaltar la importancia que ha cobrado en la región en los últimos años la cooperación Sur-Sur.

Por su parte, el *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* es el primer intento a escala mundial de sistematizar la cooperación Sur-Sur de una región. Desde su primera edición en 2007 y hasta la última publicada (2013-2014), se han sucedido los avances en materia de desarrollo de una metodología de sistematización de la cooperación Sur-Sur en sus distintas modalidades.¹⁷

Uno de los principales retos que hubo que afrontar fue el de la medición de la cooperación Sur-Sur. Dado que en la cooperación técnica prima el recurso humano y tecnológico por encima del financiero (Xalma, 2008), la cuantificación en términos económicos mina su verdadero valor. Es por ello que el informe aborda la cooperación Sur-Sur de la región a través de múltiples enfoques: a través del número de proyectos y acciones de cooperación Sur-Sur que los países mantuvieron en eje-

¹⁷ Conviene aclarar que el informe recoge aquella cooperación Sur-Sur de carácter técnico, a pesar de que en la región conviven otras formas de cooperación Sur-Sur de carácter financiero y económico.

cución, mediante un enfoque sectorial, mediante un análisis del coste financiero de las iniciativas, etc.

Los avances desde el primer informe hasta el último son notables, tal y como muestra una comparativa entre ambos documentos. El primer informe (2007) alcanzaba a recoger las relaciones bilaterales en materia de cooperación Sur-Sur e identificaba los pares de países que habían implementado algún tipo de iniciativa conjunta, así como los sectores en los que se habían producido. Se examinaban además con más detalle determinadas iniciativas con el objetivo de conocer cómo se articula esta modalidad de cooperación, incluyendo la manera en la que surgen y cómo se implementan. Por su parte, el último informe publicado (*Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*) permite verificar los avances experimentados en la sistematización de la información, las mejoras en los sistemas de registro de los países y el incremento en las cifras de la cooperación Sur-Sur de la región. Esto ha permitido ir más allá de un análisis de las principales iniciativas para poder profundizar en quiénes son los principales oferentes y receptores, cómo son las relaciones entre ellos, cómo se articulan, cuáles son las capacidades y necesidades de los distintos países, e incluso la elaboración y aplicación de indicadores específicos de cooperación Sur-Sur.

Este último informe publicado recopila 506 proyectos y las 203 acciones de cooperación horizontal Sur-Sur bilateral. Desde la óptica de los oferentes de cooperación Sur-Sur, destacaron sobre todo:

- Brasil, que con 149 proyectos se posicionó como el principal oferente, además de mantener proyectos en ejecución con absolutamente todos los países de la región.
- México, con 107 proyectos, de los cuales dirigió algo más de la mitad a sus vecinos centroamericanos (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Panamá y Costa Rica).
- Argentina, con 94 proyectos, cuyo principal receptor es Bolivia, que representa la cuarta parte de estos.

Desde la óptica de quiénes fueron los países que vieron en mayor medida fortalecidas sus capacidades fueron:

- Ecuador, con 66 proyectos, muy vinculados especialmente a sus socios Argentina y México.

- El Salvador, con 47 proyectos, una tercera parte de los cuales recibió de Brasil.

Por su parte, la cooperación Sur-Sur triangular¹⁸ presente en la región, aunque en menor medida que la bilateral, sigue ganando peso. El informe recoge los datos referentes a 77 proyectos y 55 acciones, en los que se puede observar quiénes fueron los principales países del Norte y organismos internacionales que apoyaron estos intercambios Sur-Sur: Alemania, Japón, Estados Unidos, Australia y España.

Ya por último, merece la pena finalizar haciendo referencia a la cooperación horizontal Sur-Sur regional, una modalidad de cooperación de la que participan simultáneamente en las distintas iniciativas varios países y bajo la que se enmarcan también los programas iberoamericanos. Estos programas, que se llevan a cabo en el marco de la Conferencia Iberoamericana, buscan, a través del respeto de los principios de la cooperación Sur-Sur, el desarrollo de los países de la región.

Conclusiones

La cooperación Sur-Sur y triangular no es algo novedoso y tiene su origen en los procesos de descolonización de los países y el comienzo de las relaciones Sur-Sur, los cuales inevitablemente llevaron aparejados la cooperación entre sus Estados miembros. No solo no es algo novedoso, sino que parece que este auge experimentado en los últimos años llega para quedarse. Es ahora, con la definición de la nueva agenda de desarrollo, cuando se deben plasmar las contribuciones que la cooperación Sur-Sur y triangular puede aportar (y es necesario que aporte) a ella. Además, dado el panorama multipolar internacional, donde existen grandes potencias mundiales ubicadas en el Sur, y los logros que han alcanzado mediante su cooperación conjunta, es inevitable reconocer el valor de esta modalidad de cooperación.

Respecto a la región de América Latina, todos sus países han reducido sus niveles de pobreza desde la aprobación de los ODM en el año 2000. A pesar de ello, todavía enfrentan problemas de desarrollo muy

¹⁸ Para conocer con mayor profundidad las definiciones referentes a la cooperación Sur-Sur triangular y la cooperación horizontal Sur-Sur regional véase el *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, donde se explica la conceptualización de ambas modalidades de cooperación Sur-Sur, consensuada por parte de los países iberoamericanos.

importantes que deben superar contando con la solidaridad no solo de los países ya desarrollados, sino también de sus socios del Sur. En los últimos años, esta región ha reivindicado la cooperación entre sus Estados miembros como un elemento fundamental en sus políticas de desarrollo y ha avanzado en líneas de una mejor gestión, sistematización y posicionamiento de la cooperación Sur-Sur, siempre respetando sus principios. El *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* es un claro ejemplo de cómo, a través de un proceso constructivo y horizontal, se ha desarrollado toda una metodología de sistematización así como un debate continuado sobre los aportes de la cooperación Sur-Sur.

Bibliografía

- AGENCIA CHILENA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (s. f.). Cooperación Sur-Sur y Triangular. Disponible en: <<http://www.agci.cl/index.php/cooperacion-sur-sur-y-triangular>> [fecha de consulta: 23 de marzo de 2015].
- ALWIS, S. (1977). «La no alineación, un acercamiento evaluativo». Nueva Sociedad, 31-32, pp. 176-183.
- AMIN, S. (2015). «De Bandung (1955) a 2015: Viejos y nuevos desafíos». América Latina en Movimiento. Disponible en: <<http://www.alainet.org/es/articulo/169988>> [fecha de consulta: 31 de mayo de 2015].
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1974). Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (A/RES/S-6/3201). Nueva York: AGNU.
- AYLLÓN, B. (2015). «La Conferencia Afroasiática de Bandung: hito de las relaciones Sur-Sur». Boletim Munduama. Disponible en: <<http://mundorama.net/2015/05/11/la-conferencia-afroasiatica-de-bandung-hito-de-las-relaciones-sur-sur-por-bruno-ayllon-pino/>> [fecha de consulta: 3 de junio de 2015].
- BRACHO, G. (2015). *In Search of a Narrative for Southern Providers*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- CAIRO, H.; BRINGEL, B. (2010). «Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contrahegemónica». *Geopolíticas(s)*, 1 (Interviniente 1) — , pp. 41-63.
- DOMÍNGUEZ, R. (2015). *El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil*. Santander: Cátedra de Cooperación Internacional con Iberoamérica, Universidad de Cantabria.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). *Países BRICS*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Disponible en: <<http://www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/PAISESBRICS/Paginas/InicioBrics.aspx>> [fecha de consulta: 5 de abril de 2015].

- GROVOGUI, S. (2010). «The Global South: A Metaphor, Not an Etymology». *Global Studies Review*, 6. Disponible en: <<http://www.globality-gmu.net/archives/2271>> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].
- LOONEY, R. (1999). «New International Economic Order». En: *Routledge Encyclopedia of International Political Economy*. Londres: Routledge.
- LOPEZ, S. (2014). *Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica*. Montevideo: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- MARURI, E. (2012). *La cooperación Sur-Sur y triangular en los escenarios globales y regionales sobre desarrollo en Iberoamérica (2008-2012)*. Montevideo: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- MOVIMIENTO DE LOS PAÍSES NO ALINEADOS (1973). *Political Declaration of the Fourth Conference of Non-aligned Countries*. Argel: MNOAL.
- NYERERE, J. (1998). «La Comisión del Sur, labrar el futuro según nuestras aspiraciones». *Revista Comercio Exterior*, 38 (2), pp. 149-153.
- OLIVERES, A. (1982). «La Conferencia de Naciones Unidas sobre Países Menos Avanzados, en la perspectiva del diálogo Norte-Sur y del Nuevo Orden Económico Internacional». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 0. Barcelona: CIDOB.
- OLIVIÉ, I. (2004). *La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: Algunas sugerencias para la Cooperación española*. Real Instituto Elcano. Disponible en: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/af33ab004f0183cfb46df43170baead1/PDF-041-2004-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=af33ab004f0183cfb46df43170baead1>> [fecha de consulta: 25 de abril de 2015].
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2014). DAC List of ODA Recipients. París: OCDE.
- PETERSSON, F. (2013). *Hub of the Anti-Imperialist Movement*. Rusia: Abo Akademi University, Russian State University for Hu Humanities.
- PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (s. f.). *Misión y visión*. Disponible en: <<http://www.cooperacionsursur.org/informacion-del-programa/mision-y-vision.html>> [fecha de consulta: 10 de abril de 2015].

- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (s. f.). *South-South Cooperation*. Disponible en: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/exhibition_triangular/SSCEXPoster1.pdf> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].
- (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: PNUD.
- PRASHAD, V. (2012). *The Poorer Nations: A possible History of the Global South*. Londres, Nueva York: Verso.
- (2007). *Las Naciones Oscuras. Una historia del tercer mundo*. Barcelona: Ediciones Península.
- PURI, H. (2010). *Rise of the Global South and Its Impact on South-South Cooperation*. World Bank Institute. Disponible en: <<http://wbi.worldbank.org/wbi/devoutreach/article/525/rise-global-south-and-its-impact-south-south-cooperation>> [fecha de consulta: 18 de abril de 2015].
- RIVERO, M. (2013). «La Cooperación Sur-Sur en el sistema de ayuda Post-Busan». En: ARRIOLA, S.; GARRANZO, R.; RUIZ JIMÉNEZ, L. (coords.) *La renovación de la Cooperación Iberoamericana*. Madrid: AECID, SEGIB, pp. 145-156.
- SPECIAL UNIT FOR TCDC (1978). *The Buenos Aires Plan of Action*. Nueva York: Naciones Unidas.
- THE GROUP OF THE 77 (G77). *About the Group of 77, G77*. Disponible en: <<http://www.g77.org/doc>> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2013). *UN recognition of Least Developed Countries (LDC), UNCTAD*. Disponible en: <<http://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/UN-recognition-of-LDCs.aspx>> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].
- UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION (s. f.). «What is South-South Cooperation? UNOSSC». Disponible en: <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html> [fecha de consulta: 23 de marzo de 2015].

US DEPARTMENT OF STATE (s. f.). Milestones: 1953-1960. Office of the «Historian of the US Department of State». Disponible en: <<https://history.state.gov/milestones/1953-1960/bandung-conf>> [fecha de consulta: 15 de abril de 2015].

XALMA, C.; VERA, J. M. (2008). «Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur». *Circunstancia*, n.º 17. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

XALMA, C. (2014). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

— (2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

— (2008). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2008*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

Páginas web consultadas

AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN DE COLOMBIA: <www.apc-colombia.gov.co>

AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: <<http://amexcid.gob.mx>>

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA – TRATADO DE COMERCIO DE LOS PUEBLOS: <<http://alba-tcp.org>>

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN: <www.aladi.org>

BANCO MUNDIAL: www.bancomundial.org

GRUPO DE LOS 77: <<http://www.g77.org/doc>>

MERCADO COMÚN DEL SUR: <www.mercosur.int>

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO: <www.unctad.org>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: <www.wto.org>

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: <www.cooperacionsursur.org>

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA: <www.segib.org>

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS: <www.unasursg.org>

Datos del autor

MARÍA SILVIA LÓPEZ CABANA es Licenciada en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de A Coruña y máster en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Trabaja para el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur desde la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), donde forma parte del equipo que elabora anualmente el *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. En el marco del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, ha publicado también el trabajo *Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica*.

Arquitectura e ingeniería de la cooperación internacional al desarrollo con especial atención a América Latina

Oliver Klein Bosquet

Universitat Rovira i Virgili

Resumen

Durante más de una década personalmente he estado trabajando en el terreno e investigando las instituciones que hacen posible las diferentes modalidades de lo que conocemos hoy bajo el epígrafe de «cooperación internacional al desarrollo», sobre todo teniendo en cuenta el equilibrio que siempre debe prevalecer entre su vertiente más práctica y su parte teórica. Con todo ello, con el paso de los años, he llegado a diferenciar de forma clara lo que a continuación doy a conocer como «arquitectura» e «ingeniería» de esa política pública que ha pasado a representar durante un largo tiempo algo parecido a un tipo de «política social a nivel mundial». A grandes rasgos, la arquitectura son los cimientos, o el sistema en sí mismo como fue expresamente diseñado bajo unas coyunturas y unos intereses específicos, y la ingeniería daría más bien respuesta a la aplicabilidad de dichas políticas públicas llevadas a cabo en cada caso. La oportunidad que me brindaron las diferentes ediciones del curso sobre las diferentes Visiones de América Latina me llevaron por consiguiente a sintetizar lo que ahora ofrezco en forma de texto explícito, lo que es un resumen de dichos conocimientos adquiridos y desarrollados en un

marco geográfico y político concreto como es América Latina, un continente laboratorio en plena ebullición. La actualidad tan cambiante que predomina me hace ser precavido y avisar sobre el hecho de que lo que hasta el cambio de siglo pudiera haber sido considerado como normal, ya seguramente nunca jamás lo vuelva a ser, lo cual aplicado al terreno que nos ocupa nos inminentes y profundos cambios en el desarrollo posterior de la cuestión.

Palabras clave: cooperación internacional al desarrollo, América Latina, Suramérica, Centroamérica, Caribe, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Unión Europea (UE), Estados Unidos de América (EUA), Organización de Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

«No hay un camino para la paz, la paz es el único camino»
(Mahatma Ghandi)

Para entender hoy en día el significado de lo que conocemos como cooperación internacional al desarrollo¹ tenemos que partir sin ningún tipo de duda de una aproximación histórica y una contextualización de la necesidad y el interés de su propia existencia; en este texto prestaremos especial atención a las repercusiones de dicho sistema sobre América Latina.

La cooperación al desarrollo con los países menos desarrollados² lleva funcionando ya varias décadas, aunque a lo largo de ellas ha sufrido modificaciones, correcciones, nuevos impulsos y desgastes. En la actualidad podemos considerar —aún más después de la crisis financiera y económica que ha inundado el corazón del capitalismo moderno a partir del año 2007— que se encuentra en una fase de exterminio o de

1 Por *cooperación internacional al desarrollo* se entiende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, con el propósito de promover el progreso económico y social global, a lo que actualmente se ha sumado que sea sostenible y equitativo. Todo esto supone un impulso de flujos monetarios e inversores de los países más desarrollados hacia los que se sitúan por de bajo de la media mundial. El autor prefiere la fórmula global de *cooperación internacional al desarrollo* a las menos completas, como la de *cooperación internacional* o *cooperación al desarrollo*.

2 Se han utilizado otras nomenclaturas para hacer referencia a los países menos desarrollados con mucho contenido ideológico, como *países en vías de desarrollo* (visión optimista) o *países empobrecidos* (visión más bien realista o pesimista).

reformulación, según la aproximación que se realice. Algunos consideran amortizada su función y otros consideran que puede o se debe aprovechar hasta sus últimas consecuencias, ya sea por el escaso interés extractivo o por pura cuestión reflexiva moral.

En este texto partimos de la premisa de que en un determinado momento histórico existió la voluntad expresa de diseñar dicha política pública desde los países que tenían más ventajas comparativas en el sistema económico y político internacional para relacionarse en el futuro con aquellos países que de manera no casual habían sido sus colonias en el pasado o espacio de desembarco futuro en su ansia de búsqueda de nuevas materias primas o potenciales consumidores.

En este punto podemos afirmar sin tapujos que la cooperación internacional al desarrollo supone una parte más de un sistema internacional complejo creado bajo el signo del máximo realismo político,³ que obedece a los intereses geoestratégicos y económicos de las potencias hegemónicas dentro de una visión totalmente capitalista (hoy diríamos también liberal o neoliberal) del desarrollo del mundo y del bienestar de sus habitantes en un periodo concreto muy reciente de la historia universal.

Es por todo ello que hablamos de una arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo, que corresponde a la creación de las diversas organizaciones internacionales, que teóricamente serán responsables de dichas actuaciones en los flujos que a veces hemos llamado Norte-Sur,⁴ aunque exista cada vez más una ingeniería ad hoc, más flexible, ágil y tenaz, que da respuesta a múltiples soluciones de índole más práctica y directa a la hora de continuar dichas relaciones entre países donantes y países receptores.

Lo que está claro es que todo lo que pudo servir para la segunda mitad del siglo xx, como decíamos antes, hoy en día ya no es válido y

3 La doctrina del realismo político es propia de las relaciones entre Estados. Conocida también como Realpolitik ('política de la realidad' en alemán) es la política o diplomacia basada en intereses prácticos y acciones concretas, sin atender a la teoría o la filosofía como elementos formadores de las políticas; es próxima al pragmatismo, sin que deban llegar a primar criterios éticos fundamentales.

4 Los conceptos *Tercer Mundo* y *Norte-Sur* son hoy en día poco recomendables. Por un lado, *Tercer Mundo* representaba la alternativa a un mundo dividido entre el liderazgo de los Estados Unidos de América (EUA) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y, por otro, no todos los países de rentas altas de media se sitúan en el hemisferio norte del planeta, ni los de renta baja se sitúan en el sur.

resulta presumiblemente caduco, con lo cual, como nos recordaba Albert Einstein, si queremos resultados que no sean idénticos a los del pasado inmediato deberemos aplicar soluciones diferentes. Y es aquí donde los conocedores e interesados en el tema, a parte de ser críticos con el momento que nos toca vivir, deberíamos proponer alternativas, de cara a las nuevas décadas, para la configuración de un nuevo orden internacional en el cual debamos seguir incluyendo dichas relaciones entre lo que llamamos países ricos y países pobres.

La lógica de la cooperación internacional al desarrollo, tal y como se empezó a diseñar en los años siguientes al final de la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción de Europa, podía tener en un principio algo de naïf, aunque rápidamente se acomodara a las exigencias del guión que irían adquiriendo a marchas forzadas las élites que marcaban el ritmo del proceso desarrollado a escala mundial. Aquello que se podía llegar a entender como el «esfuerzo de los países ricos para ayudar a los países menos agraciados» duró el mismo tiempo que tardaron los propios Estados Unidos, Europa, Australia, Canadá o cualquier otro destino afortunado en mejorar sus prestaciones, verse obligados a asegurarse el suministro de materias primas para su propia producción y contar con millones de compradores para sus productos o manufacturas finales.

Alguien se engañaría a sí mismo si se tomara al pie de la letra, stricto sensu, aquel epitafio que figura en la sede del Banco Mundial (BM) en Washington, que predica que es «un banco destinado a luchar contra la pobreza», ya que hoy en día son las propias dinámicas del sistema económico internacional las que agudizan las diferencias entre países y, a su vez, entre los diferentes grupos de población existentes en el interior de cada entidad, lo que genera más desigualdad, injusticia, mayor esfuerzo y necesidad.⁵

El dicho que nos recuerda evitar el «pan para hoy, hambre para mañana» parece demasiado a menudo haberse instalado en la mentalidad

⁵ La Unesco, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, pasa por ser la más libre y progresista de las organizaciones del actual sistema de las Naciones Unidas, por lo cual podemos creernos su análisis del crecimiento tanto interno como externo de las desigualdades en el planeta Tierra. Precisamente su *leitmotiv* principal es orientar a los pueblos en una gestión más eficaz de su propio desarrollo, a través de los recursos naturales y los valores culturales que pueda poseer en su seno, con la finalidad de modernizarlos y hacerlos progresar, sin que por ello tengan que perder su identidad y diversidad cultural, lo cual parece ser cada vez más a lo que nos vemos abocados.

de los arquitectos e ingenieros en jefe, que se valen de otros arquitectos e ingenieros de rango menor para llevar a cabo la estrategia que sirve a su monopolio del poder e influencia en su marco más global. Quien fuera vicepresidente y economista jefe del BM entre 1997 y 2000, Josep Stiglitz, después de lo cual conseguiría su reconocimiento como Premio Nobel de Economía en 2001 gracias a su nueva teoría neokeynesiana, ha sabido reconocer en sus obras recientes cuáles son los métodos y verdades absolutas de los fundamentalistas de mercado,⁶ que utilizan las mismas instituciones bienintencionadas de mitades del siglo pasado para saciar su sed de maximización de beneficios.

Tal como sucediera con la misma creación del Estado del bienestar⁷ en Europa Occidental, tomando el mismo modelo de Keynes,⁸ y aprovechando la creación de una organización regional de la envergadura de la actual Unión Europea (UE), que hoy es el compendio de las precedentes Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Agencia Europea para la Energía Atómica y Comunidad Económica Europea (CEE) de los años cincuenta del siglo pasado, los capataces del ingenio de crear un amplio territorio de colaboración económica sustentado en la elevación de la calidad de vida de las clases más pobres debían servir al principal interés de elevar dicha población a la calidad de potencial

6 El instrumento fundamental de dicha doctrina económica son los muy conocidos en América Latina planes de ajuste estructural (PAE), parte de una planificación económica llevada a cabo por Gobiernos de países endeudados, a instancia de la máxima institución financiera internacional, el Fondo Monetario Internacional (FMI), para reducir el gasto público y mejorar la recaudación fiscal, con el objetivo final de incrementar la libertad de mercado y minimizar el rol del Estado en los mercados. Dichos planes de ajuste incluyen la privatización de empresas estatales y la flexibilización de las condiciones de empleo.

7 Conocido en el mundo germánico como *Wohlstandstaat* y en el mundo anglosajón como *Welfare State*, tiene sus precedentes en las primeras políticas prusianas del canciller Otto Von Bismarck, así como en la Constitución de la República de Weimar, que declara Alemania como un Estado social, democrático y de derecho. Las primeras comunidades económicas europeas bajo el impulso franco-alemán instalan a la práctica las políticas de bienestar, aunque eso no elimina el hecho de que los países escandinavos ya habían desarrollado impulsos reconocibles en la misma dirección décadas antes, e incluso se puede decir que el Reino Unido, con el Informe Beveridge, y los Estados Unidos, con la administración Roosevelt y el New Deal, lo intentarían también de forma precoz aunque sin éxito.

8 John Maynard Keynes (1883-1946) fue un economista británico considerado como uno de los más influyentes del siglo xx, que basaba lo principal de sus teorías en la novedad de su pensamiento, que radicaba en considerar que el sistema capitalista no tiende por sí solo al pleno empleo ni al equilibrio de los factores productivos, por lo cual hace falta animarlo y apoyarlo desde las administraciones públicas con cierto intervencionismo, siempre en beneficio de aquellos que pudieran considerarse los menos favorecidos por las inercias adquiridas.

consumidora, como ya hemos afirmado anteriormente. A grandes rasgos se debe consumir mientras se pueda y cuando exista el riesgo de invertir la curva creciente. Entonces se puede confiar casi con los ojos cerrados en la ingeniería bancaria por la cual se facilita cualquier tipo de crédito a reembolsar en plazos futuros.⁹ Todo ello mientras no llega el momento de desgracia, que no afecta ni incumbe a la clase más pudiente, lo cual nos llevará a incurrir en las famosas deudas. Léase la crisis de la deuda actual en Grecia, Portugal, España, Italia o Irlanda, fenómeno equivalente a la deuda que puedan haber acumulado tanto familias normales y corrientes como empresas o administraciones públicas (sabiendo diferenciar entre lo que es deuda privada y deuda pública). Hay que tener en cuenta, pues, la deuda externa¹⁰ consolidada hace años por los países a los cuales se pretendía ayudar, creando real y eficazmente un nuevo modelo de dependencia económica, a su vez muy próximo a formas que podrían equipararse a algún tipo de neocolonialismo.

Ya sea en la forma bilateral, directamente entre países o multilateral,¹¹ con los mejores ejemplos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la UE o las mismas agencias de la Organización de Naciones Unidas

9 El consumismo es una de las actuales y más llamativas características del capitalismo contemporáneo y nos puede conrear problemas gravísimos de futuro si la misma lógica capitalista, junto con su capacidad sustantiva para la supervivencia, no le pone parcialmente remedio. El hecho de consumir a gran escala en la sociedad contemporánea compromete seriamente los recursos naturales y una economía sostenible, a medio y largo plazo, lo cual también empeora el horizonte de la calidad de vida de las personas que habitan el mismo planeta Tierra.

10 La deuda externa es la suma de las deudas que tiene un país con entidades extranjeras. Se compone de deuda pública (la contraída por el Estado) y deuda privada (la contraída por particulares). Dicha deuda externa con respecto a otros países comúnmente se da a través de organismos como el FMI o el BM. Cuando un país deudor tiene problemas para pagar su deuda (esto es, para devolverla junto con los intereses acordados) sufre repercusiones en su desarrollo económico e incluso en su autonomía.

11 Las formas mediante las cuales se desarrolla la cooperación internacional al desarrollo se clasifican básicamente en: pública (si es parte de las administraciones públicas) o privada (si viene por parte de agentes privados, bancos o empresas, por ejemplo); centralizada (si sobre todo se centra en la ayuda de los Estados) o descentralizada (si se articulan administraciones inferiores, como pueden ser comunidades autónomas en el caso español u organizaciones del tercer sector, que nosotros conocemos en este campo como *organizaciones no gubernamentales para el desarrollo*, las ONGD); bilateral (directa entre dos países) o multilateral (mediante una organización que recoge las ayudas de diferentes países); técnica (si el donante actúa y se implica en proyectos de construcción de infraestructuras, por ejemplo) o crediticia (si se limita a otorgar dinero); y, finalmente, reembolsable (si se debe devolver sumándole sus respectivas tasas crediticias) o no reembolsable (cuando realmente es gratuita, como sucede generalmente con la ayuda humanitaria de emergencia).

(ONU),¹² que volveremos a ver más adelante, se ejercerá la mayor parte de la ayuda económica de la que hablamos mediante unos instrumentos fundamentales que recurren efectivamente a un dinero prestado, que deberá reembolsarse a lo largo de los años venideros en plazos previamente pactados, en el lenguaje más utilizado por el gremio implicado.¹³

Hoy en día existe un consenso amplio al afirmar que en el Estado del bienestar de la Europa occidental se incurre en el máximo nivel de desarrollo democrático hasta el momento conocido, de la misma manera que la administración y el sector público de los países implicados se ven fortalecidos y crecen exponencialmente hasta aproximadamente los años ochenta y noventa del siglo pasado, todo lo contrario a las políticas económicas solidarias ofrecidas al resto del mundo. A la democracia representativa dominante, una economía libre de mercado en la que deben caer las fronteras arancelarias, y a la universalización del respeto a los derechos humanos, debemos sumar un insumo claro de recursos tangibles dirigidos a la población interior, como pueden ser en su primer generación la educación, la sanidad y el sistema de pensiones,¹⁴ de la misma

12 La ONU fue fundada el 24 de octubre de 1945 en la ciudad estadounidense de San Francisco por cincuenta y un países mediante la firma de la Carta Fundacional de las Naciones Unidas. Es la mayor organización que contempla el derecho internacional público con vocación universal, que sobrepasa actualmente los ciento noventa miembros y mantiene su sede en Nueva York. En el seno de lo que se conoce como Sistema de Naciones Unidas y subordinadas a la Asamblea General de Miembros, están las agencias de desarrollo más importantes, entre las cuales podemos destacar: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). También existen otro tipo de organismos especializados, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Mundial del Turismo (OMT).

13 Los Fondos de Ayuda al Desarrollo (también conocidos como créditos FAD) son el instrumento fundamental de la cooperación oficial española al desarrollo, contabilizada como ayuda oficial al desarrollo (AOD). Es la cooperación centralizada que se toma como referencia internacional, y desde siempre ha arrastrado el estigma y sido criticada por cobrar elevados tipos de interés a sus destinatarios. Podemos diferenciar entre créditos duros (en un pasado muy reciente, y en el caso español muy especialmente) y créditos blandos (la tendencia actual de rebajar los costes del interés).

14 Si las políticas de primera generación del Estado del bienestar se centran en educación, sanidad y pensiones, las de segunda generación intentarán garantizar empleo y vivienda. A continuación se irán instalando, en gran medida según la fortaleza interna del modelo de desarrollo de cada país, las

forma que se consolida, como una nueva política pública de gran acuerdo entre todas las ideologías y partidos políticos presentes, la obligación de dedicar una parte del presupuesto estatal a paliar la pobreza en el mundo, lo que pasará a ser denominado como cooperación internacional al desarrollo.

La UE, como la organización regional más ejemplar del momento que es, inaugura, en cierta manera, un modelo fuerte y concienzudo de organización y desarrollo de las políticas de cooperación al desarrollo en su seno, a partir de la década de los años sesenta del siglo pasado, bajo el auspicio y ánimo del sistema de las Naciones Unidas. Los objetivos principales de dicha política de cooperación serán dirigidos a los países que recientemente han dejado de ser colonias de Estados miembros de la Unión, como el Reino Unido, Francia y Holanda, mediante el llamado Convenio de Lomé,¹⁵ circunscrito a los países de África, el Caribe y el Pacífico (conocidos como países ACP).¹⁶ Más tarde se incluirán la mayoría de países de América Latina y Asia, justamente cuando dos de los nuevos Estados miembros, España y Portugal, pueden ocuparse de esta misión relacional con antiguos territorios administrados bajo su soberanía, en los que se habla el mismo idioma y con los cuales tienen mejores relaciones diplomáticas y seguramente muchos objetivos estratégicos e intereses en común.

Una observación muy rápida a primera vista, en el contexto latinoamericano que aquí precisamos, resulta de entender cómo actuó la UE en un principio sobre las Antillas Francesas, Neerlandesas o Británicas, por citar varios ejemplos, o incluso sobre Guyana, Trinidad y Tobago

mismas políticas de cooperación al desarrollo, gestión de la inmigración, fomento de la participación ciudadana, protección del medio ambiente, etc.

15 Dicho convenio, que luego pasará a llamarse Acuerdo de Cotonú, según el lugar de la firma entre los jefes de Estado europeos y según si los países receptores son las capitales de Togo o Benín, cifra de forma plurianual las cantidades a ceder e invertir en dichos países, así como sus prioridades geográficas y sectoriales en cada momento, que es la manera de seleccionar mejor cada oportunidad.

16 La UE sigue siendo uno de los principales actores mundiales en materia de ayuda al desarrollo, una de las cuatro corrientes principales de sus políticas exteriores. Los fundamentos de la cooperación al desarrollo están recogidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (título III). El objetivo principal de esta política es reducir la pobreza dirigiéndose a los países con mayores necesidades y centrándose en aspectos como la protección social, la sanidad, la educación, el empleo, el desarrollo empresarial, la agricultura sostenible y la energía. La política de desarrollo de la UE se ha ido elaborando progresivamente. En un principio, abarcaba únicamente los países y territorios de ultramar asociados a la UE, pero después se amplió para incluir a todos los países en desarrollo.

o Suriname, antes de extender su gran cooperación al resto de países que conocemos bajo el nombre de América Latina,¹⁷ lo cual también constata que no siempre se coopera con los países que objetivamente tienen más necesidad de recibir la ayuda.¹⁸ Es con la entrada de España y Portugal en la UE en 1985,¹⁹ en consonancia con la orientación de los intereses de su política exterior, cuando dichos países quedan encargados de elevar a primer rango la obligación de tender mayores puentes entre ambas riberas del océano Atlántico.

A todo ello hay que sumar que, en el proceso de desarrollo del Estado del bienestar de la Europa occidental en sus diferentes fases,²⁰ la cooperación al desarrollo va elevando su cantidad y calidad, de lo cual se beneficia cada vez más el subcontinente latinoamericano, hasta las primeras épocas de recortes en los años ochenta y noventa pasados, y la gran

17 América Latina es la nomenclatura más comúnmente autorizada en el ámbito de las relaciones internacionales para la parte de continente americano que fue colonizado, salvo pequeñas excepciones británicas y holandesas, por españoles, portugueses y franceses, a lo que debemos sumar una notable presencia de migrantes italianos. Desde el punto de vista español se utiliza frecuentemente la nomenclatura Hispanoamérica, que tiene que ver con el pasado histórico compartido y la presencia de la lengua mayoritaria en dicho continente, de la misma manera que se utiliza el apelativo Iberoamérica para aunar los intereses españoles y portugueses, excluyendo la huella francesa, británica y holandesa.

18 El índice de desarrollo humano (IDH) que elabora anualmente el PNUD es la forma más fiable de descifrar cuáles son aquellos países que más necesitados están de ayuda exterior. El IDH es una medida resumida de dicho promedio de desarrollo humano; mide el avance conseguido por un país en tres dimensiones básicas: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Entre los países latinoamericanos que figuran en el año 2015 con los peores índices, es decir, objetivamente los más necesitados de ayuda, podemos destacar a Haití, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Guyana, Bolivia, Paraguay y El Salvador.

19 Antes de la entrada de España a la UE, nuestro país se encontraba entre aquellos países aún considerados subdesarrollados, por lo que, pese a encontrarse en el hemisferio norte, podría recibir ayuda desde el exterior para su desarrollo. Con la entrada a la UE, España pasa a formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con sede en París, el club de países ricos que se rigen por una determinada democracia, respetan cierta manera de defender los derechos humanos y, sobre todo, cumplen los criterios propicios para la economía de libre mercado. La misma OCDE tiene un Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que analiza, aconseja y analiza la categoría de las políticas de cooperación al desarrollo que realizan los países miembros.

20 Las fases generales del desarrollo del Estado del bienestar en la Europa Occidental son básicamente cuatro: de los años cincuenta a los sesenta, creación y crecimiento; de los sesenta a aproximadamente 1973, año de la primera gran crisis del petróleo, diversificación; de la segunda parte de los setenta a los ochenta, llegada de los primeros recortes y privatizaciones selectivas bajo la influencia de la ideología neoliberal (poco propicia para la cooperación internacional al desarrollo) de la Escuela de Chicago, con la puesta en práctica por parte de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido; y, finalmente, desde los años noventa hasta la actualidad, lo que llamamos crisis i redefinición.

crisis sufrida a partir de 2007, también vinculada a un tipo de economía que depende excesivamente de inversiones ficticias y capitales prestados que pueden diluirse en un momento determinado. Es ahí cuando se empieza a prescindir de la política de cooperación internacional al desarrollo, que ya había configurado sistemas estratégicos complejos para llegar a cubrir objetivos realmente ambiciosos, como dedicar un 0,7 % de los presupuestos²¹ de los países llamados ricos a dichas actuaciones; permitir la condonación de la deuda externa²² a los países que más severamente la sufren, como Haití, Bolivia y Nicaragua (de nuevo, países latinoamericanos); o firmar los Objetivos de Desarrollo del Milenio²³ con la finalidad de lograr una reducción efectiva de las bolsas de pobreza en el mundo.

Paralelamente, existía en esta época un debate igualmente profundo sobre cómo dotar a los países de una mayor eficiencia y eficacia a los efectos de la cooperación, sobre todo tras analizar episodios poco exitosos como los de la inmensa ayuda concentrada en Centroamérica precisamente durante los años ochenta y noventa, especialmente a raíz de los destrozos originados por el huracán Mitch de 1998. Muchos de estos episodios se produjeron bajo el paraguas español, que no consiguió consolidar para dichos países una mejor y mayor base de desarrollo futuro, cuyas causas se pueden buscar en las corruptelas internas o externas

21 De los países que llegaron a cumplir con la obligación internacional de aportar el 0,7 % de su presupuesto a políticas de cooperación al desarrollo podemos nombrar a la mayoría de países escandinavos, entre los cuales destaca Suecia, además de Holanda, Alemania y Luxemburgo. Entre los que destacaron precisamente por quedarse muy lejos de cumplir dichos objetivos podemos citar a los Estados Unidos de América. España en la época del presidente Rodríguez Zapatero se mostró dispuesta a realizar un gran salto cuantitativo para asumir dicha meta. Tanto la etapa precedente de Aznar como la posterior de Rajoy fueron de reducción y de eliminación severa del tipo de ayudas en general.

22 Los que deben cobrar las deudas públicas de los países receptores de créditos al desarrollo son mayoritariamente Estados y se reúnen en París, paralelamente a las reuniones del CAD de la OCDE, en lo que se denomina Club de París. De igual manera, existe un Club de Londres, en el que se reúnen los agentes de tipo privado, principalmente bancos, para reclamar la devolución de sus deudas. Ambos clubs debaten las nuevas condiciones y renegocian a menudo la manera de cobrar dichas deudas para que el sistema pueda seguir vigente y no se termine de golpe, con la intención de entregar más ayudas y generar precisamente más deudas.

23 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, firmados en la Cumbre de las Naciones Unidas de Monterrey (México) en el año 2000, son concretamente: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir las grandes pandemias como el SIDA y el paludismo, garantizar la sostenibilidad medioambiental y fomentar la creación de una asociación mundial para el desarrollo que consiga dichos objetivos.

del sistema, la dispersión de los objetivos marcados y de los agentes participantes, la falta de coordinación o el cortoplacismo político.

La actual fase de crisis o de redefinición del sistema del Estado del bienestar, del que tanto hemos hablado precisamente por su grado de éxito en nuestro entorno, nos puede llevar a tendencias reformistas que pasen por su adecuación a las circunstancias actuales, pero también da alas a aquellos que desde hace ya bastante tiempo preconizan su disolución. Esta fase de crisis resulta directamente aplicable al actual estado de salud de la cooperación internacional al desarrollo. En este punto existen países que han eliminado casi un 80 % de sus capacidades en dicho terreno, dado de que se trata de una, si no la primera, política pública sacrificada por los Gobiernos de turno.

Recordemos algunas fechas capitales del periplo de la cooperación y las relaciones internacionales desde sus primeros tiempos comentados. En 1944 se firmaba la Carta de las Naciones Unidas, lo cual daba inicio a su funcionamiento. Casi de forma paralela en Bretton Woods se aprobaba el aparato financiero y bancario que debería sujetar el mundo mediante la creación del FMI y el BM, a los que sumaríamos más tarde la pata comercial que suponía el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), convertido en la hoy todopoderosa Organización Mundial del Comercio (OMC), refundada en 1995. Por lo que se refiere a la universalización de los derechos humanos, la misma ONU aprueba en 1966 los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos, y los Pactos Internacionales sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (conocidos como DESC y solo desarrollados parcialmente con éxito). Todo ello representa la armadura de la arquitectura del sistema preponderante aún hoy en día, aunque con extremos indicios de cansancio. A partir del reconocimiento del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y la independencia de los últimos territorios coloniales, que se convirtieron en nuevos Estados, la Asamblea General de la ONU contaría con una mayoría de miembros perteneciente a los denominados «países pobres del Sur».

El principio de «divide y vencerás» impide entonces que los intereses comunes de dicha mayoría de países africanos, asiáticos y latinoamericanos logren imponer sus intereses en la agenda pública de la comunidad internacional, la cual sigue siendo conducida por un número

reducido de países que se protegen gracias a la misma construcción de su sistema arquitectónico y a las aptitudes en la ingeniería de adaptarse a cada situación del momento para conservar sus privilegios. Se trata del voto ponderado en los organismos económicos internacionales, el derecho a veto en el poder ejecutivo de la ONU (que es su Consejo de Seguridad, en el cual solo existen cinco países con su posesión y su respectivo asiento permanente), la fuerza de las grandes empresas multinacionales, la fuerza militar y la capacidad de influir sobre la opinión pública, entre otros mecanismos. Todo ello llegó a ser muy claro desde la lógica del poder y pudo funcionar durante una larga época, aunque hoy resulte ser cuestionado y puesto en duda o cuarentena.²⁴

De la misma manera que actualmente se elevan las voces que exigen mayor legitimidad democrática a la toma de las principales decisiones en el seno de una UE, que ha visto rebajado todo su prestigio anterior, a escala internacional resulta que la misma ONU y sus agencias múltiples están siendo reemplazadas por nuevos organismos creados según la necesidad, que prescinden del refrendo de las diferentes poblaciones nacionales a la hora de decidir sobre si hay que ir a la guerra, ayudar a tal o cual país, salvar económicamente empresas, intervenir en determinados territorios, etc. Son los conocidos G-7, G-8, G-9 y G-20,²⁵ así como otros encuentros de jefes de Estado de grandes potencias regionales, que, eso sí, hoy demuestran una mayor pluralidad y multipolaridad ante los cinco Estados instalados oficialmente después de la Segunda Guerra Mundial.

24 Hablamos de Consenso de Washington para incluir los efectos persuasivos de la creación de un sistema basado en la ONU, Bretton Woods, la OMC y, en su momento, un brazo armado, que era la OTAN. Por otro lado, el Consenso de Bruselas es una asamblea europea diseñada por las élites, que tan solo acude al voto referendario del Parlamento Europeo a finales de los años setenta, aunque con un poder muy limitado. Recomendamos leer la doctrina del Consenso, defendida por el intelectual estadounidense Noam Chomsky, en la que se explica que los dominantes intentan hacer creer que dichos consensos son irrefutables aunque la mayoría de poblaciones gobernadas en su nombre no los compartan. Ello también nos lleva a recomendar la lectura de las divagaciones de Ignacio Ramonet sobre el pensamiento único.

25 El G-20 comprende los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Rusia, China (los cinco miembros del privilegiado Consejo de Seguridad de la ONU), Alemania, Japón, Canadá e Italia (hasta aquí suman el G-9), Arabia Saudita, Australia, Corea del Sur, India, Indonesia, Sudáfrica, Turquía, México, Argentina, Brasil y la propia España, además de la UE como invitada. Entre los últimos países incorporados destacan los países emergentes conocidos por las siglas BRICS, por las iniciales de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Todo ello demuestra como el subcontinente latinoamericano ya no puede tratarse de forma homogénea, como procuramos matizar.

Centrándonos en la red que teje el entramado de cooperación internacional en América Latina, la gran organización por excelencia en su amplio territorio dedicada al desarrollo es precisamente el BID, creado en 1959 con cuarenta y ocho miembros fundacionales, algunos de ellos considerados prestatarios, como los europeos, entre los cuales se encuentra España, y otros no prestatarios. El BID es, en definitiva, un organismo financiero internacional, cuya sede se ubica en Washington (Estados Unidos), que actúa con el propósito de apoyar económicamente proyectos viables de desarrollo social, económico e institucional, al mismo tiempo que promueve la integración regional en el área de América Latina y el Caribe.²⁶ Siguiendo los esquemas de funcionamiento de la UE, el BID se ha convertido en estos momentos en la institución de tipo regional que financia por volumen y valor más proyectos de desarrollo a escala mundial. Cabe decir que nació en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), aunque actualmente ambas organizaciones se manejan de forma autónoma e independiente, trabajando muy codo a codo con el FMI y el BM.

La OEA, cuyo precedente se encuentra en la Unión Panamericana de 1910, había nacido antes que el BID, en 1948, con la firma de su Carta Fundacional, y hoy en día mantiene su sede en el distrito de Columbia, a la vez que cuenta con subsedes muy lejos de su ámbito principal de actuación, como en Madrid (España) y Tokio (Japón). Su objetivo principal es representar un foro político permanente de toma de decisiones, de fomento del diálogo multilateral y de integración regional en todo lo que se considera América.²⁷ La declaración fundacional de la OEA

26 Resulta interesante observar cómo a veces el Caribe, según las circunstancias y conveniencias, se asocia o por el contrario toma autonomía, en contra del concepto unificador de América Latina. Evidentemente, el Caribe es un único espacio geográfico y político que se caracteriza por la condición insular de sus Estados miembros, algunos más latinos que otros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Anguila, Aruba, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Curazao, Bonaire, Islas Turcas y Caicos, Puerto Rico, Sint Maarten, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Monserrat.

27 Es aquí donde podemos intentar explicar la división clásica, puramente geográfica, de América entre Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México), Centroamérica y Caribe (que empieza en Guatemala y termina en Panamá, junto con los territorios insulares anteriormente citados) y Suramérica (desde Colombia a la Argentina y Uruguay). También debemos acostumbrarnos, pese a la doctrina Monroe, a no llamar por el todo a solo una parte, es decir, a no mencionar simplemente América (ni Norteamérica) cuando queremos apelar a una de sus partes, como los Estados Unidos de América (EUA).

hablaba concretamente de fortalecer la paz, instalar la seguridad y consolidar la democracia, así como de defender la protección de los derechos humanos, apoyar las iniciativas sociales y económicas del territorio, y favorecer el crecimiento sostenible en todo el continente. En la actualidad la organización está formada por los treinta y cinco países que forman el continente, con la excepción de la Guayana Francesa, aunque inicialmente la crearan, a instancias de Estados Unidos, veinte países que han pasado a considerarse sus fundadores.²⁸ Para entender de nuevo cómo se reparte la influencia y el poder del voto, tan solo hace falta mencionar que los países prestatarios están en condiciones de marcar las pautas según sus orientaciones. Entre ellos se encuentran los Estados Unidos, que cuentan con una fuerza sobre el total del 30 %, Brasil y Argentina, de casi el 11 %, y México, de casi el 7 %.

Pese a estos dos grandes ejes de la política de cooperación en América Latina, durante las últimas décadas han ido apareciendo de forma más o menos exitosa otras muchas organizaciones que pretendían igualmente aunar todos los países, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (AELAC), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) o el Sistema Económico de Latinoamérica y el Caribe (SELAC). El fenómeno de la subregionalización también llegó con el paso de los años, y se constituyeron varias organizaciones: la Organización de Estados Centroamericanos en 1951, que daría paso al Mercado Común Centroamericano en 1960; la Comunidad Andina de Naciones en 1969, que más tarde pasaría a llamarse Grupo o Pacto Andino; la Comunidad del Caribe en 1973, que luego se refundaría en la Asociación de Estados del Caribe en 1994; y el potente Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Venezuela y Bolivia, en 1991.²⁹

28 Canadá es uno de los últimos países en incorporarse a la OEA. España actualmente goza de un estatuto especial como observador. Los últimos países en unirse a ella han sido: Barbados (1967), Trinidad y Tobago (1967), Jamaica (1969), Granada (1975), Surinam (1977), Dominica (1979), Santa Lucía (1979), Antigua y Barbados (1981), San Vicente y las Granadinas (1981), Bahamas (1982), San Cristóbal y Nieves (1984), Belice (1991) y Guyana (1991). No debemos olvidar que entre 1962 y 2009 se suspendió la participación de Cuba.

29 La subregionalización de Suramérica o América del Sur también resulta bastante clara entre lo que se conoce como Zona Andina y Cono Sur, teniendo en cuenta la singularidad por la gran extensión en metros cuadrados de Brasil, así como la dinámica bastante independiente de los países asociados al Caribe, como Trinidad y Tobago, Guayana Francesa, Guyana y Suriname.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), fundada en el año 2008 y que contempla el funcionamiento del Parlamento Suramericano, incorpora Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Uruguay, Perú, Suriname y Venezuela, con lo que parecía completarse un ciclo de integración calculada. La única alternativa al modelo base, más de tipo ideológico, pero sin duda también con componentes de intercambio económico, solidaridad y cooperación, es la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), otrora liderada por el difunto presidente venezolano Hugo Chávez. Esta mantiene encendida la llama de los efectos de la Revolución Cubana, protagonizada por Fidel Castro en 1959, ahora convertida en el socialismo del siglo XXI, y cuenta entre sus socios Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda.

De la misma manera que ocurriera a escala global, el panorama de organizaciones se ha ido reduciendo a unas pocas que han ido cooptando al resto. Así pues, la misma dinámica del capitalismo mundial, a la cual hacíamos referencia al inicio del texto, ha engendrado la firma de diversos tratados de libre comercio, que van más allá del fomento de la buena vecindad y defensa de una postura política común, e incluso supera el ánimo de construir nuevas políticas de cooperación al desarrollo, para centrarse en el puro interés del resultado de puras negociaciones mercantiles. De ahí nacieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado por los Estados Unidos, Canadá y México, y la Alianza del Pacífico, a la cual pertenecen México (en el norte), Costa Rica y Panamá (en el centro), y Chile, Colombia y Perú (en el sur), con el objetivo de entablar relaciones directas con los tigres asiáticos del otro lado del océano.

A modo de conclusión, creo que es importante reiterar y destacar que la arquitectura y la ingeniería creadas para desarrollar una serie de relaciones entre los países entonces pudientes y los entonces necesitados de apoyo en el año 2015 están totalmente superadas. Por un lado, hay que reconocer la gran capacidad del sistema para crear una red de organizaciones y bancos regionales con el objetivo de facilitar flujos en diferentes direcciones, de la misma manera que hay que confirmar que seguramente el esquema habría sido más prolijo de no haberse instru-

mentalizado y politizado de forma interesada, sin atisbos de querer ser corregido, cuando los efectos de la deuda externa para muchos ya empezaron a ser demasiado graves.

Los países de América Latina parecen haber engendrado suficientes dinámicas internas para cooperar de forma prioritaria entre ellos. En otras palabras, los polos que puedan representar países escogidos y emergentes, como pueden ser México, Argentina, Brasil e incluso Chile, Perú, Colombia o Venezuela, deberían mostrar un mayor interés por reducir las desigualdades internas en un momento histórico crucial en el cual los países europeos y los mismos Estados Unidos, el hermano mayor, están mirando hacia otra parte del planeta, léase Oriente Medio, Rusia, India, China o toda Asia Oriental.

La cooperación internacional al desarrollo, como obra de arquitectura e ingeniería de un siglo pasado, en la manera que fué diseñada entonces, ya ha dado todo lo que nos podía ofrecer. Quizás sí que sea posible, en un futuro inminente y en clave latinoamericana, construir una nueva cooperación que luche contra la pobreza de forma menos interesada y con efectos más positivos a medio y largo plazo para la humanidad entera. El siglo XXI está aún en gran parte por construir, y América Latina no deja de ser un inmejorable laboratorio para aplicar y llevar a cabo nuevas ideas.

Bibliografía

- ACSUR-LAS SEGOVIAS (1993). *Desde el Sur. Memoria del Encuentro sobre Cooperación para el Desarrollo Alternativo*. Madrid: Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- ALLEPUZ, R.; BARRAU, A. (2009). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Lérida: Oficina de Cooperació i Solidaritat de la Universitat de Lleida.
- ARCHER, M. A. (2010). *Haití, reflexiones para compartir*. Barcelona: Editorial Narrativa.
- ARELLANO, F. (2003), *El otro Eje del Mal*. Quito: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDDD).
- ASOCIACIÓN DE ECONOMISTAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2009). *Resumen del XI Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas de Desarrollo*. La Habana: AEALC.
- ASOCIACIÓN DE TRABAJO INTERDISCIPLINAR (2003). *La deuda con los derechos*. Bogotá: ATD.
- BARBÉ, E. (1995). *Relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- BERZOSA, C.; BUSTELO, P.; DE LA IGLESIA, J. (1996). *Estructura económica mundial*. Madrid: Editorial Síntesis.
- BORDA, D.; MASI, F. (2001). *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina*. Asunción (Paraguay): Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- FONTANA, J. (2012). *Por el bien del Imperio*. Barcelona: Editorial Pasado y Presente.
- FUNDACIÓN REGIONAL DE ASESORÍA EN DERECHOS HUMANOS (2009). *Estudio comparado de derecho ambiental: Ecuador, Perú, Bolivia y España*. Quito: INREDH.
- INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEAS-LATINOAMERICANAS (1997). *Manual de partidos en América Latina*. Madrid: Editorial del Parlamento Latinoamericano.
- JOCHNICK, C.; PAZMIÑO, P. (2001). *Otras caras de la deuda*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- OBSERVATORIO DESC (2002). *El derecho a reclamar nuestros derechos*. Barcelona: Editorial Ítaca.

- OHMAE, K. (2008). *El próximo escenario global*. Barcelona: Editorial Vertical de Bolsillo.
- PILGER, J. (2002). *The New Rules of the World*. Londres: Verso.
- ROY, J.; MARCH, J. A. (1996). *El espacio iberoamericano*. Barcelona: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona e Instituto de Estudios Iberoamericanos de la Universidad de Miami.
- SALAZAR, R. (2004). *Nuevas prácticas insumisas en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Insumisos Latinoamericanos.
- SANDOVAL, E.; SALAZAR, R. (2002). *Lectura crítica del Plan Puebla Panamá*. Buenos Aires (Argentina): Editorial Insumisos Latinoamericanos.
- SÍNTESIS (1993). *América Latina en la Economía Mundial*. Madrid: Sociedad Editora Síntesis.
- TOUSSAINT, E.; ZACHARIE, D. (2002). *Salir del impase: Deuda y ajuste*. Quito (Ecuador): Comité de Anulación de la Deuda del Tercer Mundo.

Revistas

- VIGIL, J. M.; CASALDÀLIGA, P. *Agenda Latinoamericana Mundial*. Panamá. *Catalunya Global*. Barcelona: Institut Internacional per a la Governabilitat.
- Dilemas de Mercado Global*. Buenos Aires: Editorial El Aleph.
- Instituciones y Desarrollo*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad y PNUD.
- Migraciones y Desarrollo*. Zacatecas: Red Internacional sobre Migraciones y Desarrollo.
- ONGC. *Revista de Pensament Polític, Solidaritat, Cooperació i Relacions Internacionals*. Barcelona: Acció Solidària-Igman.
- Papers, Revista de Sociologia*. Barcelona: Serveis de Publicació de la UAB.
- Quaderns de Cristianisme i Justícia*. Barcelona: Associació Cristianisme i Justícia.
- Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Barcelona: Fundació del Centre Internacional per a la Documentació de Barcelona.

Tribuna Internacional. Barcelona: Centro de Estudios Internacionales de Barcelona.

Utopía y Praxis Latinoamericana. Maracaibo: Universidad del Zulia.

Visions d'Amèrica Llatina. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili de Tarragona, Universitat de Lleida, Universitat de Girona.

Datos del autor

OLIVER KLEIN BOSQUET, Profesor de Ciencia Política en la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona. Nace en Miravet en 1976. En 1998 obtiene la Licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona después de una estancia en Heidelberg. Durante el mismo curso consigue el título de Diplomado en Estudios Cubanos por la Universidad de La Habana y en el 2000 el de Diplomado en Cultura de Paz por la UAB. Durante el periodo 1998-2000 obtiene el título de Especialista en Relaciones Internacionales en el CEI donde se prepara para el Curso de Ingreso a la Carrera Diplomática durante dos años. Paralelamente recibe una beca de investigador de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. En marzo del 2002 obtiene el título de Máster en Derecho Comunitario del Europa-Institut de la Universidad del Sarre. Entre 2002 y 2004 trabaja como Analista Político en el Instituto Internacional de Gobernabilidad, IbeaBorn Consulting y el Observatorio de Derechos Humanos-DESC. También es Máster Oficial Europeo en Derecho Ambiental y Doctorando en la misma materia. Ha impartido cursos en las universidades de Tarragona, Lérida, Gerona, Managua (Nicaragua) y Iasi (Rumanía), a la vez que ha colaborado en proyectos de cooperación internacional en el Magreb y América Latina.

Experiencias de evaluación de impacto en políticas de cooperación al desarrollo en América Latina

Pablo Biderbost Moyano

Universidad Pontificia Comillas y socio fundador de BB&R

Resumen

Este artículo pretende arrojar luz sobre los mecanismos concretos de evaluación del impacto que se han aplicado en el marco de experiencias de cooperación al desarrollo en las que los países latinoamericanos han tenido (como receptores o donantes) un papel protagonista. En primer lugar, se hace mención de las tendencias socioeconómicas que, en los últimos años, han caracterizado la evolución regional. Este primer apartado aporta información sobre el escenario sociológico sobre el cual se han construido los programas de cooperación que se van a analizar. En segundo lugar, se repasan los diferentes mecanismos de evaluación de impactos disponibles con vistas a ubicar las experiencias latinoamericanas, que serán reportadas en las categorías más adecuadas. En tercer lugar, se presentan de manera sistematizada e integral experiencias latinoamericanas de cooperación al desarrollo que cumplen la doble condición de, por un lado, haber sido calificadas de «buenas prácticas» por organizaciones internacionales y, por otro, haber aplicado procesos serios de evaluación de impacto. Por último, se cierra el capítulo con unas con-

clusiones que sintetizan las principales tendencias halladas a partir de los proyectos analizados.

Palabras clave: América Latina, evaluación de impacto, cooperación al desarrollo, buenas prácticas.

1. Introducción

La evaluación de impacto no es todavía una práctica muy extendida en América Latina. En los últimos años, como consecuencia tanto de la presión externa (procedente de organismos multilaterales de crédito) como de la convicción interna (asociada a la formación metodológica de la que hoy disponen jóvenes profesionales y oficiales públicos en la región), su uso se ha acrecentado. Algunos países resultan ejemplares en esta materia. El caso de Chile destaca a escala nacional por la encomiable labor desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social.¹ El caso de Brasil es ponderado por la aplicación de estos criterios, fundamentalmente, a escala estadual (Minas Gerais y São Paulo son las entidades que hacen un uso más frecuente de este tipo de metodologías).

El avance en la utilización de este instrumento no se ha dado solamente para lograr calibrar el poder transformador de las políticas públicas financiadas con presupuesto nacional o procedente de la banca de desarrollo. También se ha utilizado para identificar los efectos derivados de políticas que han contado con el apoyo financiero de la comunidad internacional de donantes. Este paso adelante en el uso de técnicas de *evidence-based policy* para analizar programas de cooperación ha tenido lugar en un contexto en el que América Latina ha abandonado «genéricamente»² su papel de región como mera receptora de flujos para pasar a poseer un estatus dual de receptora y donante mediante la implicación de muchos de los países de la región en programas de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.

1 Esta cartera ministerial en Chile tiene una larga (y reconocida) trayectoria en este campo y aplica técnicas *ex ante* y *ex post*. Para acceder a una presentación sistematizada sobre su trabajo, se puede revisar la página web elaborada por BB&R a petición del Banco Interamericano de Desarrollo y del Ministerio de Planificación de Brasil: <www.gestaoplanejamento.com>.

2 Este viraje regional es resultado de considerar la conducta media de los Estados latinoamericanos. Lógicamente, en el caso de países con elevados niveles de necesidades básicas insatisfechas en su población, como Haití o República Dominicana, el rol desempeñado sigue siendo de receptor de flujos.

Este artículo pretende arrojar luz sobre los mecanismos concretos de evaluación de impacto que se han aplicado en el marco de experiencias de cooperación al desarrollo en las que los países latinoamericanos han tenido (como receptores o donantes) un rol protagónico. A tales efectos, la estructura de este documento es la que se detalla a continuación.

En primer lugar, se hará mención de las tendencias socioeconómicas que, en los últimos años, han caracterizado la evolución regional. Este primer apartado aporta información sobre el escenario sociológico sobre el cual se han construido los programas de cooperación que se van a analizar. En segundo lugar, se repasarán los diferentes mecanismos de evaluación de impactos disponibles con vistas a ubicar las experiencias latinoamericanas, que serán reportadas en las categorías más adecuadas. En tercer lugar, se presentarán de manera sistematizada e integral experiencias latinoamericanas de cooperación al desarrollo que cumplen la doble condición de, por un lado, haber sido calificadas de «buenas prácticas» por organizaciones internacionales y, por el otro, haber aplicado procesos serios de evaluación de impacto. Por último, el trabajo se cerrará con unas conclusiones que sintetizarán las principales tendencias halladas a partir de los proyectos analizados.³

2. Patrones recientes en la estructura sociológica y económica de América Latina

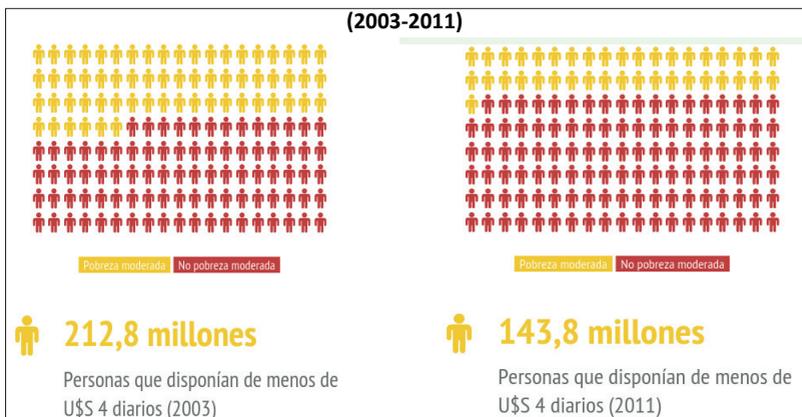
Aunque con matices, existe un acuerdo en la comunidad científica con respecto a que el período que ha transcurrido entre 2002 y 2014 ha implicado un salto cualitativo en indicadores sociales y económicos en la región latinoamericana. Estos cambios positivos se han visto reflejados incluso en la denominación técnica que algunos autores han otorgado al tramo histórico en cuestión: década ganada⁴ (López y Lustig, 2010; Ocampo, 2011; Angulo, Gaviria y Morales, 2013; Félix, 2013; García Delgado, 2014). Los avances más significativos se han registrado en indicadores tales como pobreza, pobreza absoluta, desempleo y desigualdad.

³ Para el diseño de gráficos e infografías, se ha hecho uso de la herramienta Infogr.am.

⁴ Esta expresión es utilizada para generar antinomia entre lo que ha sucedido en el periodo de referencia y lo que aconteció durante el proceso de involución económica vivido en el decenio de 1980 como consecuencia de la llamada *crisis de la deuda*.

Los niveles de pobreza se han visto menguados de manera considerable. De acuerdo con información obtenida en la Base de Datos Socioeconómica de Latinoamérica y el Caribe (SEDLAC), se observa que el 41,9% de la población de la región se catalogaba como moderadamente pobre en el año 2003. En otras palabras, 4 de cada 10 individuos disponían de menos de 4 dólares diarios (según paridad de poder de compra) para la realización de sus gastos personales.⁵ Este registro descendió hasta el 25,8% en el año 2011. Segmentando por área geográfica, los avances durante este ciclo histórico en reducción de la pobreza han sido más relevantes en los países andinos (23,1% de disminución) y en aquellos ubicados en el Cono Sur continental (19%). En tanto, los estados centroamericanos presentan resultados que, si bien reflejan una mejora real, son mucho más modestos comparativamente (solo 5,9% de retroceso en este indicador). La siguiente infografía ayuda a identificar, visualmente, los patrones de descenso de pobreza moderada en América Latina para los años indicados.

Gráfico 1. Evolución en los niveles de pobreza moderada en América Latina (2003-2011)



Fuente: Elaboración propia (2015) de acuerdo con la SEDLAC.

⁵ Los umbrales de referencia para pobreza moderada y extrema son los utilizados por la SEDLAC del Banco Mundial y la Universidad Nacional de La Plata.

En materia de pobreza absoluta, según reporta la SEDLAC, América Latina inició la década de referencia con valores muy elevados (el 24,8% de la población de la región tenía ingresos por debajo de los 2,5 dólares estadounidenses en paridad de poder de compra). Superaban los umbrales mencionados países como Paraguay (31%), Perú (30%), Colombia (30%) y Argentina (29%). Entre las principales razones detrás de estos altos porcentajes, se encontraban las reformas estructurales llevadas a cabo entre los años 1985 y 2000 y lo que estas implicaron en materia de flexibilización laboral, desregulación, libre comercio y focalización de las políticas sociales.

El escenario de la pobreza absoluta latinoamericana se modificó sustantivamente en los años subsiguientes. La región redujo su pobreza extrema en 12,2 puntos porcentuales hasta ubicarse este indicador en el 12,6%. Esta tendencia descendente se percibe también en los países antes mencionados como especialmente golpeados por este flagelo al inicio del periodo. Para el año 2012, Paraguay había logrado reducir sus niveles hasta un 14%. Perú, Colombia y Argentina alcanzaron, respectivamente, un 11%, 18% y 5%. Las mejoras en este indicador han acarreado otras en el terreno de la seguridad alimentaria. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2014), el número de personas que padecían hambre al inicio de la pasada década ascendía a los 61 millones. En el año 2012, esa cuantía había disminuido hasta los 37 millones de individuos. A pesar de este adelgazamiento en la cantidad de sujetos que no cuentan con los medios suficientes para alimentarse adecuadamente, aún el 6,1% de los latinoamericanos se ve afectado por este flagelo.

Entre las variables que condujeron a la disminución de la pobreza y de la pobreza absoluta en América Latina, se pueden mencionar aquellas vinculadas a la macroeconomía (estabilidad monetaria, crecimiento sostenido, creación de empleo, subida del salario mínimo), el comercio exterior (demanda creciente de China de materias primas de las que América Latina dispone en exceso), la expansión de políticas sociales basadas en el modelo de transferencias monetarias condicionadas (Bolsa Familia, Asignación Universal por Hijo, Juntos, etc.) y las políticas monetarias expansivas en el mundo desarrollado (que facilitaron la llegada a América Latina de inversiones extranjeras en búsqueda de una mejor rentabili-

dad tanto en el plano real como en el financiero). En el siguiente gráfico, se pueden observar los avances registrados por determinados países en el terreno de la pobreza absoluta para el periodo referido.

Gráfico 2. Comparación de puntos porcentuales de descenso en niveles de pobreza extrema por país (2002-2013)



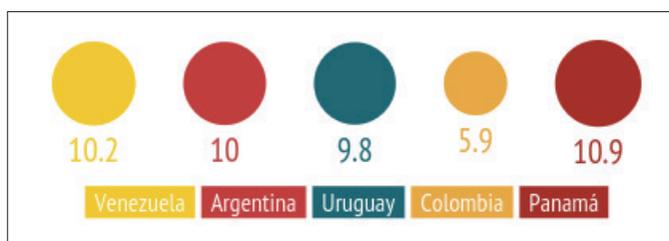
Fuente: Elaboración propia (2015) de acuerdo con la SEDLAC.

Como es lógico pensar, muchas de las mejoras acaecidas en las cifras descriptoras de ambos tipos de pobreza han sido consecuencia de los cambios en el mercado de trabajo. En los últimos quince años, de acuerdo a información sistematizada por la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014), la región ha avanzado posiciones en la lucha contra el desempleo. Tomando como puntos de partida y llegada los años 2003 y 2014, se observa claramente la transformación. En el momento inicial, los países con el mayor porcentaje de parados eran Venezuela (18%), Argentina (17,3%), Uruguay (16,9%), Colombia (16,6%) y Panamá (15,9%). Los especialistas atribuyen este comportamiento a factores no coincidentes (Ball, De Roux y Hofstetter, 2013). La causa de estos picos de desempleados en los dos países rioplatenses debe ser encontrada en la crisis sistémica vivida a comienzos de siglo, que condujo al abandono de recetas neoliberales y a la recuperación del rol interventor del Estado en la economía. El alza en este indicador en Venezuela estuvo asociada a la huelga en la industria petrolera iniciada por la oposición al Gobierno chavista. La situación colombiana se explica en clave de la inseguridad jurídica causada por el conflicto interno. A su vez, el comportamiento

panameño estuvo ligado a la rigidez cambiaria y a la fuga de capitales que caracterizaron el periodo inmediatamente anterior.

Sin embargo, sobre la mitad de la segunda década del siglo XXI, la región latinoamericana revirtió su desempeño negativo en este campo. Si bien el adelgazamiento en el ratio de desempleados no ha alcanzado la misma intensidad en todos los países, la tendencia muestra (con las únicas excepciones de Costa Rica y México)⁶ una senda ascendente en la capacidad de creación de puestos de trabajo de estas economías. En el primer semestre del año 2014, en los países considerados en el párrafo precedente, las tasas de parados habían bajado considerablemente: Venezuela (7,8%), Argentina (7,3%), Uruguay (7,1%), Colombia (10,7%) y Panamá (5%). La puesta en marcha de políticas expansivas, tanto en el plano monetario como fiscal, puede ser señalada como la causa principal del cambio en este indicador económico. En el siguiente gráfico, se pueden observar los avances registrados en estos países en el terreno del desempleo para el periodo referido.

Gráfico 3. Comparación de puntos porcentuales de descenso en niveles de desempleo por país (2003-2014)



Fuente: Elaboración propia (2015) de acuerdo con la SEDLAC.

Distinta es la situación en el caso del desempleo juvenil. La reducción entre 2003 y 2012 ha sido, según reporta la OIT (2013), de tan solo 4,7 puntos porcentuales (de 17,6% en 2003 a 12,9% en 2012). El empleo para quienes tienen entre quince y veinticinco años en esta región se encuentra caracterizado por otro mal de difícil erradicación: la tasa de informalidad laboral, que es cercana al 55,7% del total de los jóvenes que

⁶ Según reportan la CEPAL y la OIT (2014), la tasa de desempleo ha crecido en Costa Rica y México, entre los años 2003 y 2014, 2,7 y 1,3 puntos porcentuales respectivamente.

trabajan. Otro problema en este ámbito es el vinculado al porcentaje de personas que forman parte del colectivo NEET. Este es un acrónimo que hace referencia a la expresión en lengua inglesa «Not in education, employment, or training». Para América Latina, la OIT (2013) informa que 20 millones de jóvenes se encuentran en esta situación (19,8% del total).⁷

Un terreno en el que sí se observaron avances significativos fue el de la desigualdad. La región, líder histórica a escala mundial en inequidad,⁸ también ha visto mejorada su posición en este indicador. Según informan Lustig, López y Ortiz (2011), América Latina ha recortado posiciones, en valores del índice de Gini, desde 0,518 a inicios del decenio de 2000 hasta 0,503 a fines de la misma década. Esta ha sido una tendencia generalizada entre las economías latinoamericanas. Los países que han contribuido en mayor medida al descenso del promedio regional son Ecuador, Paraguay, El Salvador, Argentina y Perú. Entre los factores que han contribuido a este mejor escenario, se encuentran una disminución en la remuneración de los trabajadores mejor preparados y la puesta en marcha de políticas de transferencias monetarias. La caída sería mayor si no se hubiesen registrado alzas para este coeficiente en cuatro países: dos de ellos históricamente igualitarios (Costa Rica y Uruguay) y dos de ellos con una asentada tradición de pronunciadas diferencias de ingresos entre ricos y pobres (Guatemala y Nicaragua). En el siguiente gráfico, se pueden observar los avances registrados en los países que más han progresado en este campo en el periodo referido.

7 Quienes conforman ese grupo no solo se encuentran, como es previsible, al margen de los beneficios derivados de la economía de mercado, sino que también son alejados de la vida política. Como consecuencia de las escasas oportunidades que les brinda su medio, sus niveles de desafección se disparan y ello provoca un claro deterioro en los niveles de calidad de la democracia.

8 La presencia latinoamericana en lo más alto del podio de desigualdad viene desde lejos. Entre las regiones en vías de desarrollo, América Latina ha presentado valores promedio del índice de Gini (considerando sus dos componentes: *between* y *within*) siempre superiores a 0,600 desde 1980. La mayor inequidad se registra en el periodo comprendido entre 1996 y 2002, en el que superó el umbral de 0,700. La región que le va en zaga, el África Subsahariana, jamás ha superado entre 1980 y la actualidad la barrera de los 0,560 (Ravallion y Chen, 2012).

Gráfico 4. Comparación de descenso en cambio anual porcentual en niveles de desigualdad por país (índice de Gini) (2000-2009)



Fuente: Elaboración propia (2015) de acuerdo con Lustig, López y Ortiz (2011).

A pesar de lo optimista del panorama descrito hasta aquí, abultada es la agenda socioeconómica pendiente en la región. El mayor inconveniente radica en que aún 80 millones de personas se encuentran en situación de extrema pobreza (Banco Mundial, 2013). Otro problema no menor es el que se encuentra relacionado con los llamados *strugglers* en la jerga económica (Birdsall, Lustig y Meyer, 2014). Son todas aquellas personas que, habiendo salido de la pobreza, no han alcanzado aún niveles de ingresos de clase media que los hagan invulnerables a vaivenes económicos y a desastres medioambientales. Se prevé que este grupo estará compuesto, en 2030, por un tercio de la población total regional (aproximadamente 600 millones de personas). Su vulnerabilidad deriva de un mal diseño de la política impositiva (debido a que están obligados a contribuir por encima de lo que deberían por su nivel de ingresos y por el nivel de prestaciones recibidas del Estado) y de la exigua calidad observable en las políticas educativas y sanitarias. Esta acotada calidad tiene, entre otras causas, el hecho de que el Estado de bienestar, en su versión latinoamericana, es de alcance no universal (o truncado) (Milanovic y Muñoz de Bustillo, 2008; Biderbost, 2010). El acceso a sus beneficios se encuentra relacionado con el nivel socioeconómico al que pertenezcan los individuos. La membresía a clases medias y altas garantiza una vía rápida a servicios públicos, de la que carecen los grupos menos favorecidos.

Otra dificultad reside, en clave de lo sugerido por Acemoglu y Robinson (2012), en la falta de diseño institucional que garantice igualdad de acceso a oportunidades políticas y económicas. Los Estados, en todos los ámbitos, deben adoptar políticas de transparencia, promover meca-

nismos de *accountability* (horizontal, vertical y social) e incorporar estrategias de *evidence-based government*. La ausencia de criterios como los descritos en la gestión gubernamental provoca, entre otras cosas, que la provisión de bienes públicos (educación, sanidad, justicia, seguridad) difiera enormemente según subregiones y grupos sociales. Lógicamente, esta inexistencia de incentivos institucionales dificulta la creación de riqueza en semejanza de condiciones y actúa como limitante y contenedor del crecimiento económico.

3. Un repaso a las estrategias para la evaluación de impacto⁹

La selección de una estrategia para evaluar el impacto de una política pública (vinculada o no a la cooperación al desarrollo) se encuentra ligada a la naturaleza del programa, proyecto o actividad en cuestión. Así como, en el campo de la investigación social, los métodos de recolección y de análisis de datos se definen en función de la realidad que se aborda, las técnicas para la identificación de los impactos de políticas deben escogerse considerando tanto sus características (beneficiarios, ámbito geográfico, corte temporal, *stakeholders*, etc.) como el objetivo último de la información que se desea generar (entre otros, escalar el proyecto, discontinuarlo, reconocer efectos diferenciados según colectivo o escoger nuevos objetivos poblacionales).

El principal fin de una evaluación de impacto es determinar si la intervención llevada a cabo (política o programa de cooperación al desarrollo) ha provocado un cambio en la vida del beneficiario en un ámbito en particular. En otras palabras, se busca generar evidencia empírica para la toma de decisiones fundadas sobre la política analizada. Para aplicar un procedimiento de este tipo, es importante cumplir con una serie de requisitos.¹⁰ En primer lugar, todo rastreo de impacto requiere ser ejecutado en dos grupos: uno que haya estado expuesto a la intervención y otro que no lo haya estado. Estos dos grupos deben ser, por definición,

⁹ La presentación de este apartado usa como referencia el documento elaborado por J-Pal Europe (2011) por encargo de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea.

¹⁰ Lógicamente, el cumplimiento de estos requisitos debe estar antecedido por una búsqueda consciente en la literatura científica por parte de los encargados de la evaluación tanto sobre las estrategias que en el pasado se han utilizado para la medición de impacto de las políticas en el área en cuestión (educación, medio ambiente, género, etc.), como sobre los resultados obtenidos en cada caso.

iguales en todas las variables (sociodemográficas inicialmente y psicosociales idealmente) excepto en el hecho de haber estado o no influidos por el tratamiento (política). En segundo lugar, el rastreo del impacto debe contar con el concurso de los diferentes stakeholders involucrados en la política (público objetivo, oficiales públicos, agentes de cooperación, etc.). Llevar a cabo una actividad de este tipo requiere del compromiso sostenido en el tiempo de recursos económicos y humanos. En tercer lugar, debe definirse con extrema precisión cómo se procederá a la medición (escalas, categorías, indicadores, índices) del impacto producido y sobre quiénes (unidad de análisis) tal impacto será mensurado.

En los últimos años, la batería de opciones a la hora de evaluar el impacto de políticas públicas se ha ido ampliando. Cada una de estas opciones cuenta con supuestos que deben ser de antemano reconocidos para calibrar si su aplicación resulta (o no) adecuada ante un escenario social concreto. Los métodos para proceder a la medición de los efectos de las políticas pueden clasificarse según dos variables directamente proporcionales: complejidad y fiabilidad. A medida que se gana en una de ellas, se avanza posiciones en la otra. Sin embargo, estas variables no son las únicas que se consideran a la hora de planificar acciones de este tipo. Se cruzan con una tercera que se vincula al coste (temporal y económico) asociado a la ejecución de la evaluación. La relación de este factor con los otros ya mencionados también presenta el carácter de directamente proporcional. A mayor inversión en la evaluación de impacto, mayor complejidad en los datos trabajados y mayor fiabilidad en los resultados obtenidos.

Las estrategias más usuales para la evaluación de impacto son: *a)* uso de grupo experimental y grupo de control; *b)* detección diacrónica de la diferencia; *c)* aplicación del match estadístico; *d)* uso de la discontinuidad en la regresión; y *e)* aplicación de la experimentación aleatorizada. En las próximas líneas, se describirá pormenorizadamente cada una de ellas.

La construcción de una estrategia a partir de la utilización de un grupo experimental y de un grupo de control responde a la idea que vulgarmente se tiene sobre la investigación científica. En este caso, lo que se hace es comparar los valores de una o varias variables, sobre las que se desea incidir entre dos grupos, sociodemográficamente y psico-

socialmente semejantes, pero que difieren en la recepción del estímulo o intervención (política). Un ejemplo¹¹ puede contribuir a aclarar cómo funciona este mecanismo. Un organismo internacional se encuentra interesado en empoderar políticamente a las mujeres jóvenes (de veinte a cuarenta años) de una etnia indígena concreta que habita en la región andina colombiana. En última instancia, se desea que este colectivo participe políticamente a través de los dispositivos que la legislación nacional establece para cualquier ciudadano (iniciativa popular, presentación de reclamaciones en oficinas públicas, presentación de petitorios y denuncias en las defensorías, etc.). A tales efectos, se ejecuta un programa de seis meses de duración, basado en acciones formativas (talleres sobre competencias cívicas) y de asesoramiento (establecimiento de contacto entre representantes y partidos políticos y movimientos sociales), en una localidad habitada por los miembros de esta etnia.

Al año de iniciado el programa (es decir, a los seis meses de concluido), se ejecuta una evaluación para identificar si se ha logrado el impacto previsto inicialmente. Para ello, se compara, recurriendo a encuestas y entrevistas en profundidad, el comportamiento de las jóvenes aborígenes que fueron beneficiadas de la intervención con el de otro grupo de mujeres de la misma etnia y tramo etario pero que vive una localidad contigua en la que el programa no se ha aplicado aún. Entre otros indicadores, se rastrea información sobre la cantidad de veces que, en los últimos seis meses, se ha concurrido a una agencia gubernamental para requerir o exigir un derecho o presentar una propuesta o idea. Si el primer grupo aventajase al segundo en su intensidad en el contacto con los organismos públicos (entendido este, a efectos instructivos, como participación política), esa diferencia favorable puede ser atribuible a la puesta en marcha de la intervención. La fórmula matemática de este tipo de evaluación de impacto es:

$$\text{Impacto} = \text{participación política del grupo experimental después de la intervención} - \text{participación política del grupo experimental antes de la intervención}$$

Para que una evaluación de este tipo arroje resultados fiables, es importante que los miembros de ambos grupos a comparar sean lo más

11 Este mismo ejemplo, recibiendo las adaptaciones del caso, será el utilizado para la explicación de todas las estrategias de evaluación de impacto. Este ejemplo no responde a un proyecto real. Su uso tiene un fin meramente pedagógico.

parecidos posible. Este es el supuesto fundamental en el que basa el método. Dos elementos deben ser previstos para evitar malinterpretaciones. Por un lado, si entre las mujeres que se enrolan en la intervención abundan aquellas de mayor edad (treinta o cuarenta años) y, por tanto, con mayor experiencia vital, podría atribuirse erróneamente un poder transformador al programa que no existe (porque el diferencial etario contribuiría a la participación política). Esta es una cualidad observable. Por otro lado, si, por algún motivo, las mujeres de la localidad donde la intervención tuvo lugar se hallasen de partida más empoderadas políticamente por su historia comunal (*path dependency*)¹² que sus pares de la otra localidad y ello no hubiese sido medido con anticipación, se fallaría a la hora de evaluar el impacto real del programa en cuestión. Esta es una cualidad no observable. En otras palabras, al aplicarse una estrategia de evaluación de impacto de este tipo, es muy importante medir y actuar anticipadamente sobre cualidades observables y no observables que podrían estar distorsionando el poder explicativo que se atribuya a la intervención desarrollada.

La construcción de una evaluación de impacto a partir de la lógica diacrónica (también llamada lógica *antes-después*) se asemeja a la anterior pero presenta una salvedad de naturaleza temporal. En el caso anterior, los grupos (experimental y de control) son sometidos a medición en relación con la variable que se desea modificar al mismo tiempo (luego de aplicada la intervención). En este caso, el grupo de control no es simultáneo al experimental sino que le antecede en el tiempo. Puede ser de dos tipos: otro grupo de personas con las mismas características de aquellas que recibirán *a posteriori* la intervención¹³ o el mismo grupo antes de recibirla. En el ejemplo que se viene trabajando, una situación

12 La *path dependency* (o *path dependence*) es una perspectiva teórico-metodológica que se aplica en ciencias sociales para explicar instituciones o comportamientos actuales o posteriores de un país o grupo social de acuerdo con registros, en idénticos resortes, pasados o anteriores.

13 El subtipo de evaluación de impacto realizado midiendo variables resultado en distintos grupos y en distintos momentos supone la reiteración de una intervención a lo largo del tiempo pero, para el momento posterior, incorporando algún cambio sustancial. En el ejemplo planteado, supondría que el grupo de mujeres jóvenes indígenas en el primer año fue empoderado solo a través de acciones de capacitación. Sin embargo, en el segundo año, fue empoderado mediante las mismas acciones de capacitación pero adicionando actividades de asesoramiento. Cualquier diferencia en el impacto en favor del grupo que recibió el tratamiento el segundo año sería asociada, aplicando este método, al hecho de haberse agregado un componente de asesoramiento al programa de empoderamiento político.

del último subtipo acontecería si se midiera la participación política de las mujeres jóvenes indígenas antes y después de haberse sometido al estímulo (programa de capacitación y asesoramiento). Cualquier modificación sería atribuible a la exposición al programa de empoderamiento político. Este método se basa en un supuesto: la inexistencia entre los momentos de medición de eventos o procesos que provoquen cambios en la variable resultado.¹⁴ La fórmula matemática de este tipo de evaluación de impacto es:

Una variante del primer subtipo de este método, que aplica la lógica diacrónica, es aquella que tiene por objeto encontrar la diferencia en las diferencias. En ella, se comparan grupos (dos colectivos con particularidades) y cambios a lo largo del tiempo (en cada uno de estos grupos como consecuencia de la intervención aplicada). Uno de los grupos está conformado por personas elegibles (mujeres jóvenes de una etnia *X*) y otro de los grupos está formado por personas no elegibles (mujeres jóvenes de una etnia *Y*) para el programa. Detectadas las diferencias atribuibles a la intervención para cada grupo, se comparan los resultados entre grupos. Su utilidad radica en la neutralización de la influencia de variables ajenas a la intervención que podrían influir en la producción de los impactos.¹⁵ La forma matemática de esta variante es:

Impacto = tasa de cambio de participación política entre los elegibles - tasa de cambio de participación política entre los no elegibles

La construcción de una evaluación de impacto mediante la aplicación de *match* estadístico se asemeja a la lógica experimentación-control. El supuesto en el que se basa es el armado de dos grupos idénticos en todas las características sociodemográficas y psicosociales excepto en la exposición a la intervención. En este caso, la comparación de los valores

14 En el ejemplo que se viene explicando, un evento que podría incidir en los niveles de participación política de las mujeres indígenas es la celebración de elecciones regionales o nacionales (con su correspondiente periodo previo de campaña electoral), ya que puede provocar en ellas empoderamiento ajeno a la intervención realizada.

15 Para la situación planteada, un ejemplo de variable ajena, como se decía antes, sería la ocurrencia de una campaña electoral. Este es un acontecimiento cuyos efectos de empoderamiento político se encuentran probados (Hansen, 2008). Si, entre el primer año y el segundo, un proceso de este tipo ha tenido lugar, tanto el grupo de mujeres de la etnia *X* como su equivalente en la etnia *Y* presentarían un comportamiento descriptor de empoderamiento. Sin embargo, cualquier diferencia en la variable resultado en favor del grupo *X* sería explicable a partir de su exposición al estímulo (programa de empoderamiento político).

de la variable resultado no se realiza entre grupos sino entre pares de gemelos (*twins*). A cada individuo (mujer indígena joven) que ha recibido el estímulo se le asocia otro individuo (mujer indígena joven) idéntico en todos los rasgos pero que no ha recibido la influencia en cuestión y se compara el comportamiento de ambos en la variable sobre la que se desea actuar (participación política). Como se dijo en el caso del análisis que usa grupos de control y de experimentación, en ocasiones se puede atribuir equivocadamente poder transformador al estímulo cuando los grupos difieren por la existencia de una variable no observable (por ejemplo, mayor nivel de personal political salience¹⁶ entre las mujeres participantes del programa). Este es un método de ponderación de impacto que requiere de la posesión de mayores niveles de herramientas estadísticas. Su forma matemática es:

Impacto = participación política de gemelo experimental - participación política de gemelo de control

La construcción de una evaluación de impacto a través de técnicas de discontinuidad en la regresión requiere la realización de comparaciones en la variable resultado entre dos grupos separados por su ubicación en valores cercanos (pero distintos) de una variable de tipo continuo (edad, nivel de ingresos, etc.). La diferencia en estos valores es lo que los hace aptos o no para la recepción del estímulo (capacitación y asesoramiento para el empoderamiento político). En el caso analizado, por ejemplo, se procedería a comparar los niveles de participación política de mujeres jóvenes indígenas de diecinueve años y once meses (que no participan en el programa) y de veinte años y un mes (que sí participan en el programa). Todas estas mujeres, lógicamente, deben pertenecer a la misma etnia y habitar en la misma localidad. Ningún individuo fuera de los pequeños subgrupos indicados es apto para ser incorporado en el proceso de medición de efectos del programa. El supuesto de este método sugiere que los niveles de participación política entre ambos grupos no deberían diferir si no fuera por el hecho de que un grupo ha estado sometido a la intervención y otro no.

16 Con este concepto, se hace referencia a la capacidad que tienen las personas para asociar eventos políticos a significados personales. Quienes tienen estos atributos cognitivos prestan mayor atención a lo político y, en consecuencia, se encuentran mejor dotados para incorporar eficazmente información cívica (Biderbost, 2014).

Esta técnica es criticada por dos motivos. Por un lado, no permite comprobar, a la hora de evaluar impacto, si existen particularidades en otros subgrupos (ya sea los que se encuentran vinculados a la variable que se ha usado para la determinación del *breaking point* u otros factores: creenciales educativas, nivel de ingresos,¹⁷ etc.). Por otro lado, aunque menos observable en el ejemplo que se viene utilizando, estas evaluaciones están asociadas a políticas en las que la existencia de un punto de quiebre suele motivar a las personas a escapar de este mediante la manipulación de valores a efectos de ser considerados elegibles como beneficiarios. La fórmula matemática de este método es la siguiente:

$$\text{Impacto} = \text{participación política del grupo por encima del punto de quiebre} - \text{participación política del grupo debajo del punto de quiebre}$$

La construcción de una evaluación de impacto mediante herramientas de experimentación aleatorizada requiere, como su nombre lo sugiere, de la creación de un grupo experimental y de un grupo de control en la que la aleatoriedad desempeña un rol fundamental. La asignación de los individuos a uno u otro colectivo se hace mediante procedimientos de lotería. Ello garantiza que los individuos, en ambos grupos, sean iguales tanto en elementos observables como no observables. Ciertamente, es el único método en el que se puede garantizar plenamente que lo único en lo que difieren ambos grupos es en la exposición al estímulo. En el ejemplo que se viene utilizando, todas las mujeres jóvenes (entre veinte y cuarenta años) de la etnia *X* en su localidad serían asignadas mediante sorteo a uno u otro grupo a fines de asegurar plena comparabilidad entre colectivos. Una ventaja de esta técnica es que permite comprobar si existen, entre los diferentes subgrupos de la población (mujeres entre treinta y cuarenta años, mujeres con menos de dos hijos, mujeres con escolaridad primaria completa, etc.), variaciones que den una pauta de hacia dónde podrían dirigirse los esfuerzos a la hora de escalar los programas o de replicarlos en otros espacios. La fórmula matemática de este tipo de calibración de los resultados es:

17 Para el caso aquí usado como ejemplo, no podrían observarse diferencias en otras variables eventualmente relevantes como: cantidad de hijos, experiencia de vida fuera de la comunidad, nivel de atención política (consumo de noticias políticas), etc.

Impacto = participación política del grupo ganador de lotería-participación política del grupo perdedor de lotería

El siguiente cuadro resume las principales características de las técnicas existentes para evaluar el impacto de las políticas públicas (incluyendo aquellas vinculadas a la cooperación al desarrollo). Hace referencia a dos cuestiones: *a)* cómo cada método se vincula con las variables complejidad, fiabilidad y coste; y *b)* las vías que utiliza cada herramienta para la conformación de los grupos de experimentación y control.

Cuadro 1. Comparación entre técnicas para la evaluación del impacto de políticas públicas

MENOR	COMPLEJIDAD FIABILIDAD COSTE		
Tipos de evaluación de impacto	Uso de grupo experimental y de grupo de control	Asignación tradicional no aleatoria de individuos para la exposición al estímulo	Conformación del grupo de control y el grupo experimental
	Lógica diacrónica	Uso de la variable tiempo para determinar la influencia del estímulo	
	Match estadístico	Creación de pares de gemelos (<i>twins</i>) comparables entre individuos sometidos y no sometidos al estímulo	
	Discontinuidad en la regresión	Asignación en función del punto de quiebre en variable continua	
	Experimentación aleatorizada	Asignación aleatoria de individuos para lograr igualdad entre los grupos tanto de cualidades observables como no observables	
	COMPLEJIDAD FIABILIDAD COSTE		MAYOR

Fuente: Elaboración propia (2015) de acuerdo con J-Pal Europe (2011).

4. El uso de la evaluación de impacto para la detección de buenas prácticas en la cooperación al desarrollo en (y desde) América Latina

Como se comentó en la introducción, la práctica de la evaluación de impacto de políticas públicas en América Latina no es habitual. En los últimos años, su uso ha venido incrementándose de la mano de la incorporación de nuevas técnicas de gestión en el sector gubernamental. En el campo concreto de la cooperación al desarrollo, este instrumento ha sido aplicado exitosamente en la región con el objeto de calibrar el poder transformador de programas puntuales en áreas diversas (empleo, salud, seguridad alimentaria, etc.) en vistas a un eventual escalamiento de estos. En este apartado, se procederá a describir detalladamente tres programas que reúnen, a la vez, tres condiciones fundamentales: *a)* responden a problemáticas sociales prioritarias en la región; *b)* han nacido focalizados temporal, geográfica y sociológicamente; y *c)* han incorporado algún tipo de evaluación de impacto.

El primero de ellos es el programa CERTIjoven. Este programa fue ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo de Perú con el objetivo de generar instrumentos innovadores para el combate de uno de los problemas sociales más graves en la región: el desempleo juvenil. Fue financiado mediante el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG-F),¹⁸ que fue conformado con aportaciones del Gobierno de España y de las Naciones Unidas. Contó, así mismo, con el apoyo técnico y económico de la OIT.

Consistió, fundamentalmente, en la provisión a jóvenes (entre quince y veintinueve años) con escasos recursos de zonas urbanas de un certificado que presentaba información sobre tres áreas sobre las que es preciso informar a potenciales empleadores durante procesos de selección de personal: identidad, experiencia laboral formal y antecedentes policiales. El Certificado Único Laboral presentaba mejoras sobre el escenario vigente en ese momento en varias esferas. En primer lugar, resumía en un único instrumento lo que antes era reportado en tres instrumentos

18 Este fondo apoyaba programas en los que se generaban oportunidades de empleo a escala local y, al mismo tiempo, se potenciaban las posibilidades positivas (y se mitigan las negativas) derivadas de la migración. Existió entre los años 2007 y 2013. En el año 2014, fue sustituido por el Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG-F).

diferenciados. En segundo lugar, su expedición tenía lugar en una *one-stop shop* especializada en la temática con personal *ad hoc* (consultores de empleo) para la tarea. En tercer lugar, los tiempos entre su solicitud y la entrega no eran superiores a los veinte minutos (versus los diez días que previamente eran requeridos para la consecución de idénticos datos). En cuarto lugar, no tenía ningún coste (hasta entonces, los jóvenes debían pagar una tasa diferenciada por cada documento aislado).

Los beneficiarios, dentro del grupo de edad referido, eran aquellos jóvenes que residían en distritos con altos niveles de pobreza y se postulaban por primera vez a un empleo formal. Jóvenes con discapacidad, madres solteras y empleadas de hogar también tenían prioridad a la hora de acceder a este certificado diferenciado. Los departamentos en los que se aplicó fueron Arequipa (sur), Junín (centro), Lima (centro) y La Libertad (norte). El programa fue implementado con una campaña promocional con un importante componente audiovisual que promovía las bondades de acceder a sus prestaciones. A continuación, se puede observar uno de los afiches con los que se difundía la obtención del documento.

Ilustración 1. Afiche promocional de CERTIjoven



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (sede de Lima, Perú).

Según reporta la OIT, Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012), la evaluación de impacto de esta política halló que su aplicación mejoraba la empleabilidad de los jóvenes entre un 53 % y un 58 %. Para la obtención de esta información, se procedió a comparar a un grupo experimental (beneficiarios de asesoramiento de servicios de empleo con recepción de CERTIjoven) con un grupo de control (beneficiarios de asesoramiento de servicios de empleo sin recepción de CERTIjoven). Mientras el primer grupo presentaba a los dos meses de emitido el documento un nivel de empleabilidad de 83 %, el segundo grupo exhibía entre un 25 % y un 30 % para el mismo indicador. El cuadro sistematiza los hallazgos descritos.

Cuadro 2. Comparación de impactos grupo experimental-grupo de control

Tipo de grupo	Experimental	De control
Asesoramiento por parte de servicios de empleo		
Recepción de CERTIjoven		X
Empleabilidad	83 %	25-30 %

Fuente: Elaboración propia (2015) de acuerdo con la OIT *et alii* (2012).

Aunque cierta porción de esa diferencia podría deberse a cualidades no observables (como el nivel diferenciado de implicación de los funcionarios públicos a la hora de atender a los jóvenes o la propia aplicación del programa en distritos que, aunque pobres, forman parte de ciudades con mayores posibilidades relativas de consecución de puestos de trabajo), el CERTIjoven ha demostrado ser un instrumento innovador, valioso y replicable. En una región que, a pesar de los avances económicos registrados en la última década, tiene en el desempleo juvenil una cuenta pendiente, soluciones creativas, simples y baratas como esta pueden erigirse en una punta de lanza para el logro de una mayor cohesión social.

El segundo de los programas es de la familia de las transferencias monetarias condicionadas (TMC), que consisten en la entrega por parte del Estado a colectivos vulnerables de una suma de dinero con la con-

dición de que los beneficiarios cumplan determinadas obligaciones en, fundamentalmente, educación (escolarización de los menores de edad) y sanidad (controles médicos periódicos). Estos programas se vienen llevando a cabo de manera pionera y exitosa en América Latina con el objeto combatir otro de los flagelos típicos de la región: la inseguridad alimentaria. Bolsa Familia en Brasil, Juntos en Perú, Oportunidades en México o Asignación Universal por Hijo en Argentina son algunas de las iniciativas desplegadas con este propósito.

Probablemente, por lo que implicó como uno de los catalizadores para el abandono de la pobreza de cuarenta millones de personas, Bolsa Familia es el programa en la materia más reconocido a escala mundial. Desde su creación en 1995,¹⁹ ha sido gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Sus logros han intentado ser reproducidos no solo en países en vías de desarrollo sino también en países desarrollados²⁰ (Delclaux, 2015). Esta iniciativa se ha convertido, entonces, en un típico producto de exportación *made in Latin America* en el marco de la actual cooperación Sur-Sur.²¹

En este contexto de transferencia de *know-how* social desde América Latina, Brasil contribuyó técnicamente a la reproducción de su programa social estrella en Ghana desde 2007. En el caso del país africano, la iniciativa se denomina Mejora de los Medios de Subsistencia para Luchar contra la Pobreza (LEAP) y se encuentra aún en fase piloto. Es implementado, en el marco de una asociación, con el apoyo económico y logístico de Europe Aid, UK Aid, FAO, Unicef, PtoP y el Ministerio de Género, Niñez y Protección Social de Ghana. Cuenta con un presupuesto anual de veinte millones de dólares. Sus beneficiarios, unos setenta mil en la primera etapa, han sido huérfanos, ancianos y discapacitados. Se prevé la ulterior incorporación de enfermos de VIH y trabajadores autónomos del sector rural informal (campesinos y pescadores). La paga

19 Esta fecha de nacimiento considera el programa Bolsa Escola como antecedente de la actual Bolsa Familia.

20 En tiempos de la gestión de Michael Bloomberg como alcalde de Nueva York, se ejecutó el programa Opportunity NYC con el objeto de favorecer la inclusión social de colectivos en situación de vulnerabilidad.

21 Cuando se habla de cooperación al desarrollo en relación con América Latina, ya no cabe entenderla meramente como región receptora sino también como región donante en ámbitos técnicos y económicos. Por su actual doble condición, se ha considerado adecuado incorporar en este artículo esta buena práctica sobre transferencias monetarias condicionadas.

mensual entregada ha sido de entre ocho y quince dólares. Las condiciones exigidas a los beneficiarios, en la versión ghanesa, han sido de dos tipos. Por un lado, se hallan las vinculadas a la presencia de menores en el núcleo familiar receptor: su escolaridad, su atención sanitaria y el compromiso de no exigirles desempeñar actividades laborales. Por otro lado, se encuentran las relacionadas con la matriculación en sistemas que implican un salto cualitativo en la calidad cívica de la familia receptora: el alta en la seguridad social y en el registro civil de todos sus miembros.

La preliminar evaluación de impacto de este programa ha sido llevada a cabo por un consorcio conformado por la Universidad de North Carolina, la Universidad de Ghana y la FAO. Se adoptó una estrategia de *match* estadístico (Handa *et alii*, 2013). A tales efectos, se aplicó una técnica denominada *longitudinal propensity score matching* (PSM) design. A partir de la comparación entre gemelos (un receptor y un no receptor del programa), se descubrió que los primeros aventajaban a los segundos en variables vinculadas a sanidad (enrolamiento en el sistema nacional de salud, cuidados preventivos, seguridad alimenticia), escolaridad (ausentismo en escuela primera, matriculación y repetición de curso en escuela secundaria), economía familiar (ahorro, capacidad de pago de deudas, trabajo autónomo, inversión en semillas), bienestar emocional (felicidad, autoestima, aspiraciones en la vida) y capital social (creación de redes). El cuadro sistematiza los hallazgos descritos.

Cuadro 3. Comparación de impactos en algunas dimensiones *match* estadístico

Dimensión de análisis	Resultado positivo
<i>Sanidad</i>	
Enrolamiento en Sistema Nacional de Salud	90% del total de receptores
Cuidados preventivos	En el tramo etario de 0-5 años para niñas
<i>Escolaridad</i>	
Ausentismo en escuela primaria	Reducción de 10%
Matriculación en escuela secundaria	Incremento de 7%

Dimensión de análisis	Resultado positivo
<i>Economía familiar</i>	
Ahorro	Incremento de 11 %
Capacidad de pago de deudas	Mayor en familias con jefa de hogar
Trabajo autónomo	Mayor en hogares con hasta cuatro miembros
Inversión en semillas	Mayor en hogares con hasta cuatro miembros
<i>Bienestar emocional</i>	
Felicidad	Mayor en familias con jefa de hogar y en familias con un número reducido de miembros
<i>Capital social</i>	
Creación de redes	Mayor valor de regalos recibidos y de créditos concedidos a personas cercanas

Fuente: Elaboración propia (2015) de acuerdo con Handa *et alii* (2013).

Sin embargo, no todos los resultados derivados de la evaluación de impacto de esta política social ghanesa inspirada en el Bolsa Familia son de signo positivo. Se ha descubierto que, a pesar del alto nivel de enrolamiento al Sistema Nacional de Salud, ello no ha implicado una elevación substancial del uso de los servicios por este provistos. Tampoco ha favorecido la reducción de los gastos médicos realizados de manera privada. Otra cuenta pendiente en LEAP se vincula al hecho de que, tanto por los reducidos montos iniciales transferidos mensualmente como por la irregularidad en la cesión de los fondos (se registraron impagos, en al menos, cuatro meses, que luego fueron recuperados en una única transferencia de monto mayor al habitual), los receptores no han logrado incrementar notoriamente su capacidad de consumo.

El tercero de los programas que se considera una buena práctica y que ha incluido una evaluación de impacto fue desarrollado en Nicaragua con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en 2006 (Hatt *et alii*, 2009). Tenía por objeto favorecer el acceso a prestaciones sanitarias de calidad al colectivo de los trabajadores autónomos informales. En el caso de este país centroamericano, en los tiempos genésicos de la iniciativa, el acceso a un seguro

social era bastante limitado. Entonces, solo el 18,5% de la población económicamente activa disfrutaba de esta condición. La Seguridad Social nicaragüense, en su diseño, no preveía ninguna vía formal para que los trabajadores por cuenta propia (1,2 millones de personas) pudiesen ser registrados. Ello generaba que, ante la ocurrencia de un mal estado de salud, las personas debieran enfrentar *trade offs* entre inversión en comida o gastos médicos (consulta privada y medicamentos).

Para superar esta situación, el Gobierno nacional diseñó un programa en el que a los canales habituales para proceder al alta en el seguro social se adicionaban las instituciones microcrediticias. Ello se hizo porque se suponía que los potenciales beneficiarios tenían un vínculo preestablecido con estas organizaciones, por ser aquellas a las que recurren habitualmente para la obtención de préstamos que les son negados en el sistema bancario formal.

La estructuración de la iniciativa fue hecha de manera tal que pudiesen ser evaluadas distintas circunstancias para ver cómo influían a la hora de favorecer el ingreso y la permanencia de los sujetos en esta parcela²² de la sanidad pública. También se procedió a identificar cuáles eran las variables que influían en el tipo y nivel de gastos médico-sanitarios que realizaban en el ámbito privado los beneficiarios del programa una vez que habían accedido a sus prestaciones. Los factores que a tales efectos fueron considerados se relacionaban con el nivel de información provista sobre el nuevo servicio al público objetivo, la cuantía de subsidio entregado y el tipo de entidad a través de la cual se accedía a la prestación.

La evaluación de impacto que se realizó sobre este programa respondía a los cánones de la experimentación aleatorizada. Para ello, se conformaron aleatoriamente distintos grupos que cruzaban distintas categorías pertenecientes a los factores mencionados en el párrafo precedente (personas que recibieron información sobre la existencia del programa versus personas que no la recibieron; personas que recibieron subsidio en diferentes cantidades para acceder a las prestaciones versus personas que no recibieron subsidio; personas matriculadas en el progra-

²² En Nicaragua, la sanidad pública tiene una doble naturaleza. Hay prestaciones vinculadas al régimen no contributivo (aquellas a las que tenían acceso los sujetos beneficiados por el programa antes de su ingreso) y prestaciones relacionadas con el régimen contributivo. A este último pertenece el seguro social (al que logran acceder los beneficiarios del programa descrito) y los microsistemas ministeriales, para quienes trabajan o trabajaron para determinadas agencias gubernamentales: ministerios de Defensa, Educación y Gobierno.

ma a través de canales tradicionales (oficinas públicas) versus personas matriculadas a través de canales no tradicionales (microbancos y espacios dentro de los mercados callejeros). Todos los individuos sometidos a estudio presentaban características sociosanitarias semejantes para proceder al control (estabilización) de otras variables que pudiesen influir en el comportamiento.

Los hallazgos de esta evaluación otorgaron interesantes pistas que vale la pena considerar en futuras réplicas de experiencias como la descrita. En primer lugar, se encuentran los patrones detectados en relación con las causas que provocan el ingreso al sistema. Se dio un mayor nivel de afiliación entre aquellos que, por un lado, podían enrolarse al sistema en el propio lugar de trabajo y, por el otro, debían abonar menos para disfrutar las prestaciones sanitarias (es decir, entre quienes recibían un subsidio más elevado). Así mismo, quienes pudieron afiliarse al sistema a través de una oficina pública lo hacían en mayor medida que aquellos a los que la posibilidad les era ofrecida a través de un microbanco. Este tipo de organizaciones era visto por los potenciales beneficiarios como un obstáculo burocrático en el proceso de incorporación al sistema. El acceso a través de esta última figura solo resultó relevante entre las personas que eran sus clientes habituales.

En segundo lugar, se hallan los patrones referidos al comportamiento de quienes gozan de las bondades del sistema. Los afiliados al sistema dejaron de consumir tanto los servicios sanitarios ofrecidos por el Estado fuera del seguro social como los provistos por el sector privado. Quienes se matricularon en el sistema no elevaron, a pesar de tener un acceso amplio a prestaciones a un coste reducido, su nivel de consumo sanitario en comparación con el periodo previo en el que no disponían de este acceso. Al mismo tiempo, los enrolados en el sistema no incrementaron las consultas vinculadas a salud reproductiva. A su vez, se concluyó que la presencia en el seguro social facilitaba conductas de ahorro por la extinción de los gastos que antes se realizan por necesidades médicas.

En tercer lugar, se observan los patrones referidos a la permanencia en el sistema de los sujetos una vez que los subsidios expiraron. Este ratio ha sido tan solo de un 10% del total de matriculados con subsidio. La mayor retención se da entre quienes poseen alguna dolencia crónica. Entre estos sujetos, una alternativa como la referida en estas líneas (seguro

público de coste reducido) representa siempre una ventaja substancial en comparación con los gastos que podrían realizar de servicios sanitarios en el sector privado. Como en relación con la afiliación, la continuidad en el sistema no se encuentra relacionada con el hecho de haber accedido a él a través de una organización microcrediticia. Por el contrario, es mayor entre quienes accedieron por vía de una oficina pública. El cuadro sistematiza los hallazgos descritos.

Cuadro 4. Comparación de impactos experimentación aleatorizada

ESTATUS: ingresante al sistema
Importancia del acceso al lugar de trabajo (mercados) y a oficinas públicas
No importancia del acceso a través de entidades microcrediticias
Importancia de entrega de los subsidios
ESTATUS: afiliado al sistema
Abandono de consumo sanitario fuera del seguro social
Ahorro por extinción de antiguos gastos sanitarios en el sector privado
No incremento en el consumo global de prestaciones sanitarias
No incremento en el consumo de prestaciones vinculadas a la salud reproductiva
ESTATUS: retenido en el sistema
Insuficiente (solo 10% del total de afiliados)
Mayor entre quienes tienen enfermedades crónicas
Mayor entre quienes accedieron a través de un oficina pública

Fuente: Elaboración propia (2015) de acuerdo con Hatt *et alii* (2009).

Este proyecto representó un limitado pero encomiable esfuerzo multilateral (del sector público nacional, la cooperación al desarrollo, el tercer sector y el sector privado) por avanzar posiciones en el proceso de desarticulación del Estado de bienestar truncado. En otras palabras, procuró acercar a colectivos desfavorecidos prestaciones a las que, habitualmente, solo acceden miembros de las clases más privilegiadas. Partiendo de esta idea como supuesto de partida, pueden hacerse ciertas observaciones.

- Tal como señalan los autores del informe sobre la evaluación de su impacto, los proyectos con una corta temporalidad (por

ejemplo, en el ámbito de las subvenciones) no resultan suficientes para garantizar la inclusión a largo plazo de individuos pertenecientes a los estratos más humildes (Hatt *et alii*, 2009).

- La inclusión de un socio como los microbancos no pareció ser acertada. No solo no favoreció el objetivo deseado sino que lo entorpeció. Probablemente, hubo fallas en el diseño o previsión de su rol. Quizás una mayor contribución de su parte habría existido si solamente se hubiera informado sobre la existencia del programa y de los subsidios que lo acompañaban.
- El diseño de mecanismos como este es bastante frecuente en América Latina. Figuras jurídicas como el monotributo²³ (en Argentina) y la regularización para inmigrantes ilegales (en Argentina, Chile o Costa Rica) se le asemejan. Todas ellas tienden a proporcionar una vía de bajo costo de entrada a la seguridad social a grupos sociales que atraviesan circunstancias críticas (nuevos pobres luego de las reformas neoliberales, en el caso del monotributo, o extranjeros irregulares, en el caso de las amnistías). Estas fórmulas están dotadas de un verdadero carácter *win-win*. Por un lado, el Estado incrementa su recaudación y, por el otro, los individuos acceden a prestaciones de las que difícilmente podrían disfrutar por capacidad de consumo.

Conclusiones

No cabe duda de que los años transcurridos desde el inicio del siglo han aparejado para América Latina cambios positivos. El crecimiento de las economías nacionales (con las excepciones venezolana y haitiana) ha sido una constante. La ampliación de derechos y políticas sociales ha sido promovida por Gobiernos a la derecha y a la izquierda ideológica. Las antiguas preocupaciones por el logro de la consolidación democrática han dado lugar al desarrollo de estrategias para proceder a elevar la calidad de la democracia a escala nacional, provincial o estadual y local. Tres de sus países, con la redistribución de poderes a escala global, for-

23 Esta figura jurídica es un equivalente a coste reducido de lo que, generalmente, es entendido como trabajador autónomo. Gracias a ella, con el pago mensual de una suma reducida de dinero, el trabajador cuentapropista puede acceder a cotizar para su futura pensión, disfrutar de atención médica y pagar lo correspondiente al impuesto a las rentas personales.

man parte del G-20, nuevo club a cargo de la gobernanza mundial. Esta combinación virtuosa ha sido la promotora de que la región haya logrado cumplimentar un número importante de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De esta mezcla de factores, ha emergido también el nuevo papel que la región tiene en el campo de la cooperación al desarrollo: actor protagónico en los esquemas de cooperación triangular y cooperación Sur-Sur.

Sin embargo, la tarea por delante sigue resultando titánica. En el campo económico, la región debe avanzar en el abandono de una estructura muy asociada a la *commodities lottery*, que la hace vulnerable a las fluctuaciones de precios de materias primas, sobre los que tiene escasa incidencia. La diversificación y la agregación de valor son dos de las sendas por las que debe adentrarse para revertir este escenario.

En el terreno social, es importante que los países latinoamericanos adelanten posiciones en el diseño de políticas de Estado que se encuentren al margen de los vaivenes electorales. Este mantenimiento de las reglas de juego generaría no solo previsibilidad en el ámbito sistémico sino, a su vez, en el plano de las economías familiares. Si bien (aunque con matices) la clase dirigente de la región expresa en sus discursos que la desigualdad implica un lastre para la continuidad de los procesos de crecimiento, la mera declamación no resulta suficiente. Un combate serio y sostenible de la pobreza y de la inequidad requiere de la incorporación de estándares de calidad en las políticas públicas y de la ampliación de la puerta de entrada de los ciudadanos al disfrute de las prestaciones estatales.

En el área política, las instituciones gubernamentales latinoamericanas deben ganar en legitimidad y eficiencia. Para lo primero, es necesario dotar la democracia representativa de funcionalidades participativas. Experiencias como la del presupuesto participativo brasilero son las que deben marcar la pauta en la materia. El uso inteligente de las nuevas tecnologías, con la necesaria batería de acciones para disminuir la brecha digital intrasocial e intrarregional, debe estar presente en esta agenda. La articulación de intereses con otros actores (privados y no gubernamentales) debe ser el marco en el que estas transformaciones tengan lugar. Sobre lo segundo, las experiencias de evaluación de impacto relatadas en estas páginas son un ejemplo de que esta demanda

no es quimérica. Criterios como la meritocracia o el hecho de hacer del ciudadano el centro de las acciones de los oficiales públicos aún no se encuentran suficientemente conocidos (mucho menos extendidos). Las decisiones gubernamentales, en la mayoría de los distritos, no se toman basadas en la evidencia, lo cual genera pérdidas económicas y una situación de significativo rezago en comparación con lo observado en otras regiones del planeta.

La cooperación al desarrollo, con énfasis en América Latina, tiene en los desafíos arriba descritos un norte muy claro a seguir. Vital resultará su apoyo, fundamentalmente, en la transferencia no condicionada del *know-how* a la región. Al mismo tiempo, países donantes tradicionales encontrarán en los nuevos países donantes de la región a los socios ideales en varios aspectos. Por un lado, con los recursos de los nuevos donantes latinoamericanos se puede compensar la pérdida de prioridad que las políticas de cooperación han sufrido en los presupuestos de los países desarrollados. Por otro lado, con la experiencia reciente del desarrollo económico de estos países, es posible diseñar intervenciones en aquellas regiones más castigadas del subcontinente con metodologías más empáticas y respetuosas con los intereses de la población beneficiaria. Finalmente, toda la comunidad de actores ligados a la cooperación obtendrá ventajas de este nuevo panorama, ya que este implica una profundización y una mayor simetría en la circulación de saberes y sensibilidades.

Bibliografía

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Nueva York: Crown Business.
- ANGULO, R.; GAVIRIA, A.; MORALES, L. (2013). *La década ganada: evolución de la clase media y las condiciones de vida en Colombia, 2002-2011* (n.o 011895). Universidad de los Andes, CEDE.
- BALL, L.; DE ROUX, N.; HOFSTETTER, M. (2013). «Unemployment in Latin America and the Caribbean». *Open Economies Review*, 24(3), pp. 397-424.
- BIDERBOST, P. (2010). «La cuestión de la justicia en la nueva izquierda latinoamericana. Un análisis de plataformas electorales». *Cuestiones Políticas*, 26 (44).

- (2014). *La integración política del adolescente. Las competencias cívicas de los inmigrantes en la escuela secundaria española* [tesis doctoral]. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- BIRDSALL, N.; LUSTIG, N.; MEYER, C. J. (2014). «The Strugglers: The New Poor in Latin America?». *World Development*, 60, pp. 132-146.
- DECLAUX, A. (2015). *Transferencias monetarias condicionadas y mejora de indicadores sociales. Un análisis de dos casos latinoamericanos* [trabajo de fin de grado]. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- DELGADO, D. G. (2014). «La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur. La década ganada». *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, pp. 20-46.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN E INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2014). «The employment situation in Latin America and the Caribbean: employment formalization and labour income distribution». *ECLAC-ILO Bulletin*, 11. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- FÉLIZ, M. (2013). «¿De la década perdida a la década ganada? Del auge y crisis del neoliberalismo al neodesarrollismo en crisis en Argentina». *Cuestiones de Sociología*, (9).
- HANDA, S.; PARK, M. J.; DARKO, R. O.; OSEI-AKOTO, I.; DAVIS, B.; DIADONE, S. (2013). *Livelihood Empowerment against Poverty Impact Evaluation*. Carolina Population Center, University of North Carolina.
- HANSEN, K. M. (2008). «The Effect of Political Campaigns». En: *Paper prepared for the XV NOPSÁ Conference*, University of Tromsø, 6-9 August 2008, Workshop on 'Political Communication: Antecedents, Contents and Effects of Political information'.
- HATT, L.; THORNTON, R.; MAGNONI, B.; ISLAM, M. (2009). *Extending Social Insurance to Informal Sector Workers in Nicaragua via Microfinance Institutions: Results from a Randomized Evaluation*. Bethesda, MD: Private Sector Partnerships-One project, Abt Associates Inc.
- J-PAL (2011). *Social Experimentation. A methodological guide for policy makers*. Documento preparado para la conferencia ministerial

- organizada por la Presidencia Polaca de la Unión Europea (Breslavia).
- LÓPEZ-CALVA, L. F.; LUSTIG, N. (eds.) (2010). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- LUSTIG, N.; LOPEZ-CALVA, L. F.; ORTIZ-JUAREZ, E. (2011). «The decline in inequality in Latin America: How much, since when and why». *Since When and Why*, abril.
- MILANOVIC, B.; DE BUSTILLO, R. M. (2008). «La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos». *América Latina Hoy*, 48.
- OCAMPO, J. (2011). «América Latina: El momento económico». En: IGLESIAS, E.; CONDE, R.; SUÁREZ, G. (eds.). *El momento Político de América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI Editores.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES Y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2012). *Sistematización del Plan de Actuación CERTIjoven*. Lima: OIT.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (2014). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: FAO.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2013). *Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2013*. Políticas para la acción. Lima: OIT.
- RAVALLION, M.; CHEN, S. (2012). *Monitoring inequality*. Disponible en: <<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/monitoring-inequality>> [fecha de consulta: 6 de mayo de 2015].
- BANCO MUNDIAL (2013). *Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean* (publicación del Banco Mundial n.o 78507). Washington, DC: Banco Mundial.

Datos del autor

PABLO BIDERBOST MOYANO. Socio fundador de Biderbost, Boscán & Rochin (BB&R). Profesor colaborador asociado de la Universidad Pontificia Comillas. Investigador titular de FLACSO-España. Miembro de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Perú en España. Fue investigador en el Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Ha trabajado para el Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria y para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ha sido consultor para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO, la Unión Europea, la Fundación EU-LAC, el Gobierno de Canadá y la Organización Internacional para las Migraciones. Es miembro del Jurado del Premio Calvez a la Responsabilidad Ciudadana del Foro Ecuménico Social.

Ha sido investigador visitante en el Colegio de la Frontera Norte (México) y en el Nuffield College de la Universidad de Oxford. Ha impartido clases en la Universidad de Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, Universidad Pompeu Fabra, Universidad Rovira i Virgili, Universidad de Girona, Universidad de Tübingen, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Católica de Córdoba, Universidad Argentina de la Empresa y Universidad Católica de Salta. Es especialista en gobierno electrónico, innovación social, monitoreo y evaluación de políticas públicas y dimensión política de los procesos migratorios. Es doctor en Ciencia Política y magíster en Estudios Latinoamericanos (ambos títulos por la Universidad de Salamanca). Cuenta con un posgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas por la FLACSO-Argentina. Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba.

La agenda post-2015: ¿qué papel para la universidad?

Alejandra Boni Aristizábal

INGENIO CSIC-UPV

Resumen

En este texto se quiere proporcionar una visión general del proceso de construcción de la agenda post-2015, para evidenciar sus claros y oscuros, y profundizar en el rol que corresponde a la universidad al respecto. Aunque las limitaciones de un proceso de estas características son claras, no es menos cierto que la agenda post-2015 puede abrir interesantes espacios para repensar el rol de la universidad en la promoción de un desarrollo humano y sostenible. Se plantea esto por dos razones principales: en primer lugar, la institución universitaria está mucho más presente en esta agenda que en el proceso anterior de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lo que puede suponer un respaldo para posibles iniciativas universitarias; en segundo lugar, la concepción del desarrollo que impregna los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es más amplia que la de los ODM. Si estos estaban prácticamente limitados a la lucha contra la pobreza, los ODS hablan de la importancia de que las políticas de desarrollo incorporen las perspectivas sociales y ambientales de una manera mucho más clara. Esta aproximación al desarrollo puede ser más sugerente para una agenda universitaria más transformadora, que permita ir más allá de la cooperación universitaria y pensar en una

visión integral de la universidad que orienta su docencia, investigación y extensión social a la promoción de un desarrollo humano y sostenible, tanto en lo local como en lo global.

Palabras clave: agenda post-2015, universidad, desarrollo humano y sostenible.

1. Introducción

En el momento de escribir este capítulo (primavera de 2015), la configuración definitiva de la agenda post-2015 está entrando en su recta final. En septiembre de 2015, en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York, tendrá que aprobarse la versión final de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para los próximos quince años. ¿Podrán estos ODS acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta, tal y como propone el secretario general de las Naciones Unidas? ¿O estaremos ante una agenda dominada por intereses políticos y económicos que impedirán los cambios necesarios para tan ambiciosas metas?

En este texto se quiere proporcionar una visión general del proceso de construcción de la agenda post-2015, para evidenciar sus claros y oscuros, y profundizar en cuál podría ser el rol de la universidad. Aunque las limitaciones de un proceso de estas características son claras, no es menos cierto que la agenda post-2015 puede abrir interesantes espacios para repensar el rol de la universidad en la promoción de un desarrollo humano y sostenible. Se plantea esto por dos razones principales: en primer lugar, la institución universitaria está mucho más presente en esta agenda que en el proceso anterior de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lo que puede suponer un respaldo para posibles iniciativas universitarias; en segundo lugar, la concepción del desarrollo que impregna los ODS es más amplia que la de los ODM. Si estos estaban prácticamente limitados a la lucha contra la pobreza, los ODS hablan de la importancia de que las políticas de desarrollo incorporen las perspectivas sociales y ambientales de una manera mucho más clara. Creo que esta aproximación al desarrollo puede ser más sugerente para una agenda universitaria más transformadora, que permita ir más allá de la cooperación universitaria y pensar en una visión integral de la universidad que

orienta su docencia, investigación y extensión social a la promoción de un desarrollo humano y sostenible, tanto en lo local como en lo global.

Sobre todo esto se reflexiona en este capítulo, intentando no perder una perspectiva crítica que bebe también de consideraciones realizadas al hilo de la agenda de los ODM.

La estructura del capítulo es la siguiente: comienza con una breve reseña de algunos de los aspectos positivos y negativos de la agenda de los ODM. Seguidamente, se trata el desarrollo de la agenda hasta la fecha. A continuación, se analiza el papel de la universidad en la construcción y configuración de aquella. Por último, se ofrece una visión más personal de cuáles son las posibilidades que se le podrían abrir a la universidad si decidiera adoptar de forma decidida el desarrollo humano y sostenible como principios inspiradores de la manera de construir la universidad.

2. Los ODM como precursores de los ODS: más sombras que luces

Es indudable que la agenda post-2015 es sucesora de los ODM y, por ello, conviene hacer referencia a aquellos aspectos positivos y negativos que han sido señalados por diferentes autores y autoras. Comenzando por los primeros, Vandemoortele (2011) subraya que los ODM consiguieron rescatar del olvido muchos de los compromisos contenidos en la Declaración del Milenio de 2000; sin las metas, el contenido de la Declaración se habría relegado como muchas otras declaraciones. Alonso (2013) remarca el carácter normativo de la Declaración, ya que contiene un marco de valores de referencia para la comunidad internacional. Libertad, equidad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidades compartidas, así como el respeto a los derechos humanos en todas sus dimensiones, se encuentran entre los valores clave de la Declaración. También señala Alonso (2013) el efecto movilizador que los ODM tuvieron a escala internacional, al promover que Gobiernos y sociedades asumieran un mayor compromiso con la lucha contra la pobreza. Como subraya Vandemoortele (2011), a pesar de su imperfección y debilidad, los ODM han llevado a enfatizar el foco en el bienestar de las personas, el desarrollo humano y la pobreza humana. Otros efectos positivos señalados por este mismo autor apuntan al hecho de que tener metas cuantitativas ha permitido el seguimiento de los progresos y la fo-

calización de los esfuerzos nacionales, la mejora de las estadísticas sobre bienestar humano y el trabajo entre diferentes sectores del desarrollo.

Sin embargo, a pesar de estos aspectos positivos, abundan en mayor medida las críticas. Aquí se sintetizan algunas de ellas a partir de los trabajos del citado Alonso (2013) y el estudio de revisión crítica de los ODM conducido por Sakiko Fukuda-Parr (2014).

En primer lugar, se destaca que el éxito movilizador de los ODM no ha sido igual para todos los objetivos: la reducción de la pobreza extrema ha podido tener más eco, pero, por ejemplo, el ODM8 sobre las alianzas del desarrollo no ha significado un incremento global de los fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En segundo lugar, se apunta a que los ODM se han centrado más sobre los países del Sur, como si el desarrollo del mundo fuera una cuestión sobre todo de aquellos países y no de todos. Además, han sido interpretados como objetivos idénticos para todos los países sin importar las condiciones de partida; los mismos objetivos para países de renta media y para países mucho más pobres.

En tercer lugar, las críticas señalan a que se ha realizado una interpretación incorrecta de los ODM; tenían un fin comunicativo para los no especialistas, pero han acabado influyendo en las políticas de los países, simplificando algo muy complejo como es el desarrollo de las comunidades y los países. A pesar de estar basados en una narrativa del desarrollo cuyos referentes son el desarrollo humano y los derechos humanos, no han sabido superar la narrativa predominante del desarrollo como crecimiento económico: mayor crecimiento económico y más ayuda oficial al desarrollo y una mejor gobernanza implican el cumplimiento de los ODM.

En cuarto lugar, no se ha considerado el hecho de que la desigualdad se haya incrementado en los últimos años. Las referencias más políticas al desarrollo también han sido olvidadas, por ejemplo, las que se refieren al cumplimiento de los derechos humanos y a la participación activa de la gente. En ocasiones, los ODM han prevalecido sobre otras iniciativas globales que tenían un enfoque mucho más amplio (como en el caso de la educación con la agenda Educación para Todos de la UNESCO). El hecho de estar basados en metas cuantitativas medibles también ha contribuido a esta simplificación y despolitización del de-

sarrollo; los números se perciben como neutrales, lo cual impide que se produzcan debates sobre cuestiones más políticas como la naturaleza y el objetivo del desarrollo.

Por último, se subraya que las consultas abiertas a la sociedad y a los Gobiernos apenas existieron durante el proceso de definición de los ODM.

Así, Martens (2013) propone que la formulación de los ODS debería partir de un balance crítico de las fortalezas y debilidades de los ODM. Esto supondría que los ODS se basaran en un enfoque holístico de desarrollo y reflejaran el alcance de la Declaración del Milenio.

Sin embargo, a la luz de cómo está evolucionando la agenda post-2015, el balance no es tan positivo, ya que se aprecian más sombras que luces. Se explorará todo esto en la próxima sección de este capítulo.

3. El proceso de elaboración de la agenda post-2015

El proceso de elaboración de los ODS comienza formalmente en el año 2010, cuando se solicita al secretario general de Naciones Unidas que se inicie la construcción de una agenda de desarrollo a partir de 2015 y se acelere la consecución de los ODM.

En junio de 2012 se celebra la conferencia Río+20 sobre desarrollo sostenible y se lanza la necesidad de construir unos ODS sobre los ODM, por lo que se crea un grupo de trabajo abierto para impulsar la agenda. En ese mismo mes, se presenta el informe de las Naciones Unidas *El futuro que queremos para todos* (VV. AA., 2012), elaborado por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post-2015. Este grupo estaba integrado por expertos identificados por los responsables de más de cincuenta organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. De entre las recomendaciones señaladas en el documento se destaca que: 1) la visión del desarrollo para el futuro debe estar centrada en los principios de derechos humanos, igualdad y sostenibilidad; 2) la agenda debe estar basada en objetivos y metas concretas orientados al logro de resultados; 3) la consistencia en las políticas públicas a escala global, regional, nacional y subnacional es de gran importancia; 4) hay que tener en cuenta que no hay rutas únicas para el desarrollo, aunque es importante que las políticas públicas se guíen por la visión y los principios de la agenda

global de desarrollo, y 5) esta agenda post-2015 debe ser concebida como una agenda verdaderamente global con responsabilidades compartidas entre todos los países, lo que va a implicar reformas en los mecanismos globales de gobernanza.

En el año 2013 se inicia el proceso de consultas sobre la agenda post-2015 en aproximadamente cien países, que fue complementado con once consultas temáticas sobre diversos sectores del desarrollo: conflictos y fragilidad, educación, sostenibilidad ambiental, gobernanza, crecimiento y empleo, salud, hambre, nutrición y seguridad alimentaria, desigualdades, dinámicas de población, y energía y agua.

Uno de los momentos más interesantes de este proceso fue la celebración de una consulta mundial participativa, la encuesta global MY World,¹ que contó con la participación de tres millones de personas en todo el mundo. El informe final de este proceso se tituló *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible para todos y todas* (Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013). Por tratarse de un ejemplo destacable de participación en la definición de una agenda de desarrollo, creemos pertinente resaltar algunos de los extractos más relevantes que se apuntan las voces de la gente.

En primer lugar, se propone que cualquier nuevo marco para el desarrollo debe completar las tareas que quedaron inconclusas en los ODM. Sin embargo, se insiste en que hay que ir más allá de las metas cuantitativas que solo apuntan a mejorar el acceso. Por ejemplo, la gente quiere disfrutar de educación de buena calidad durante toda su vida, así como de atención integral de salud. También existen referencias a las crecientes desigualdades e inseguridades, especialmente entre los grupos más vulnerables: las mujeres y las niñas, quienes viven en zonas rurales y en barrios urbanos marginales, las personas con discapacidades, los pueblos indígenas, los migrantes y los desplazados, así como otros excluidos por motivos religiosos o étnicos o por su orientación sexual. Además, la gente enfatiza que los desafíos y las oportunidades que enfrentan son complejos y están interrelacionados. Por ejemplo, el acceso a alimentos asequibles y nutritivos está vinculado con la degradación de la tierra y la disponibilidad de agua, o ir a buscar agua o combustible puede exponer a las personas a delitos y violencia, mientras que las fuentes de energía inseguras pueden provocar la muerte debido a emanaciones tóxicas.

1 Disponible en: <<http://vote.myworld2015.org>>.

Existe, asimismo, una llamada a la necesidad de una futura agenda de desarrollo sostenible que sea más integral y holística. La gente exige que esta nueva agenda se sustente en los derechos humanos y los valores universales de igualdad, justicia y seguridad. Una mejor gobernanza, tanto de los mercados como del medio ambiente, es la base de muchas de sus reivindicaciones.

También hay una fuerte llamada a mantener el foco de atención en objetivos concretos y medibles, si bien es necesario perfeccionar considerablemente la forma en que medimos el avance respecto de ellos. Esto exige mejorar de manera significativa la información de la que disponemos a través de sistemas estadísticos públicos y nuevas formas de datos. La información mejorada y desglosada nos permitirá hacer un seguimiento de los avances de todos los grupos de personas, para velar por que nadie quede a la zaga. Por último, una revolución en los datos permitirá transformar radicalmente la rendición de cuentas. Las consultas han abierto las puertas a la participación permanente, no solo en este proceso, cuyo fin es determinar las prioridades del mundo, sino también para exigir la responsabilidad de Gobiernos, empresas, organizaciones internacionales y la sociedad civil por su consecución.

El proceso de construcción de la agenda post-2015 siguió con la presentación, el 4 de diciembre de 2014, del Informe de síntesis sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015. El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta (Naciones Unidas, 2014). El secretario general señaló que en los meses hasta la aprobación final de los ODS (prevista para la cumbre de las Naciones Unidas del 25 al 27 de septiembre de 2015) será necesario que los Estados miembros negocien los objetivos concretos, además de metas medibles y alcanzables; será también crucial que se alcancen compromisos serios de financiación y mecanismos para hacer un seguimiento de los progresos realizados y asegurar la rendición de cuentas mutua.

En este informe se presentó, además, la propuesta de ODS con sus respectivas metas e indicadores. No se trata de una propuesta ya cerrada, aunque es presumible que los ODS propuestos se mantengan tal y como aparecen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Propuesta de ODS (Naciones Unidas, 2014)

1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todas las personas de todas las edades.
4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.
8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.
11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.
13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación, detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los ámbitos.
17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

En el tiempo de redactar este capítulo (mayo de 2015) se están celebrando y aún quedan por realizar distintas reuniones entre los Estados miembros en las que se discuten temas tan relevantes como los compromisos para poder financiar los ODS. Tampoco la definición de las metas de los ODS está totalmente cerrada, aunque es presumible que muchas de las que ya contiene el informe presentado en diciembre de 2014 se mantengan.

Las valoraciones respecto al proceso son dispares. Por ejemplo, si atendemos a la postura del Gobierno español, la opinión que se tiene del proceso es muy positiva. Se argumenta que nunca la lucha contra la pobreza estuvo tan ligada a las cuestiones ambientales, superándose una compartimentación tradicional entre desarrollo y medio ambiente o ecología. Existe una mayor conciencia de que nos enfrentamos a retos globales: cambio climático, crecimiento demográfico, acaparamiento de tierras, agua, biodiversidad, etc. Se sostiene que tienen que existir responsabilidades comunes pero diferenciadas en función de las características de los países, es decir, los objetivos y la implicación de los países de renta media debe ser diferente a los de los países más empobrecidos. Finalmente, se celebra que la construcción de la agenda haya sido participativa; se ha realizado una consulta a escala mundial y en España una más concreta sobre seguridad alimentaria y nutrición, y se ha consensuado la posición española en el Consejo de Cooperación.²

Esta visión positiva de la agenda post-2015 no es compartida por otros actores sociales; por ejemplo, la organización Social Watch (2015) entiende que la agenda debería aplicarse a todos los países, ya que se asume que ningún país se considera desarrollado debido a que el actual modelo de desarrollo se ha demostrado insostenible, tal y como se acordó en la cumbre Río+20. Por ello, parece difícil asumir plenamente la universalidad de los ODS sin cuestionar el modelo de desarrollo y sus políticas económicas y comerciales, que excluyen a gran parte de la población. Y esto no está en la agenda. Así, en los documentos que se están trabajando no existen referencias claras al impacto de la crisis financiera

² Lo reproducido en este párrafo recoge la intervención de Carolina Mayeur, de la Secretaría General de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, al presentar la posición española respecto a la sostenibilidad en la agenda post-2015. Dicha presentación tuvo lugar en la Universidad Politécnica de Valencia, el pasado 12 de febrero de 2015, en el marco de la VII Jornada sobre el Objetivo de Desarrollo del Milenio: «Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente».

global en el aumento de las desigualdades, a la reforma de los acuerdos de comercio o a los flujos financieros ilícitos internacionales.

También se indica que no está clara la responsabilidad de los distintos actores al hacer cumplir la agenda. Los Estados tienen legitimidad y han de rendir cuentas a su ciudadanía. Parecen ser los actores principales, pero sin una gobernanza global más fuerte parece difícil hacer frente a los retos de carácter global. Con relación al sector privado, hay muchos cuestionamientos sobre el papel de las empresas en la promoción de un desarrollo sostenible, y tampoco está claro el rol de las grandes fortunas filantrópicas en el desarrollo: ¿a quién rinden cuentas?

Por último, en cuanto al proceso de elaboración de la agenda, se apunta que la agenda post-2015 ha incorporado un proceso de consulta mucho más amplio que el de los ODM, pero, a medida que la agenda se va decantando, los espacios de participación son menores y quedan restringidos a las negociaciones intergubernamentales, influidas por los grupos de presión que representan intereses privados.³ Como hemos visto en estas páginas, las aportaciones realizadas por la ciudadanía revelan un interés en un cambio en la agenda global que integre las cuestiones de desarrollo y sostenibilidad de manera comprensiva y coherente, dadas las evidentes interdependencias e interrelaciones que existen entre ambos desafíos (Martínez Osés, 2013). También se plantea la necesidad de articular mecanismos de participación y rendición de cuentas continuos, con un sistema de recogida de datos y difusión que revele una expresión de compromiso político con la transformación (Martens, 2013).

Excede del objetivo de este capítulo profundizar en mayor medida en la discusión sobre los ODS de manera general. Se intentará reflexionar en las próximas páginas sobre cómo la universidad se ha ubicado en esta agenda post-2015 para concluir con una visión de la universidad inspirada por los principios clave de la Declaración del Milenio que apuntábamos al comienzo de este capítulo: libertad, equidad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidades compartidas, así como el respeto a los derechos humanos en todas sus dimensiones (Alonso, 2013).

³ Lo reproducido en el párrafo recoge un comentario de Ignacio Martínez acerca de la Plataforma 2015 y más en la jornada mencionada en la nota n.º 2.

4. La universidad en la agenda post-2015

A pesar de las relaciones existentes en la universidad y el desarrollo (Unterhalter *et alii*, 2013) señalan que la universidad no ha sido vista como un actor clave en la agenda global del desarrollo liderada por los ODM. Esto podría ser debido a la prioridad dada al acceso universal a la educación primaria, el problema aún no resuelto de la calidad del aprendizaje en las escuelas, el paro juvenil o el debate sobre la contribución de la educación superior al desarrollo y cómo esta contribución puede ser probada. Existe un consenso entre diferentes organismos internacionales como la UNESCO, el Banco Mundial u otros bancos regionales, como el asiático o el africano, de que la educación secundaria puede apoyar agendas de desarrollo, pero la educación superior sigue viéndose como un beneficio privado para los individuos y sus familias (Unterhalter *et alii*, 2013).

Sin embargo, sí que existen estudios que han presentado argumentos claros que avalan la contribución de la educación superior al desarrollo; un ejemplo de ello es la revisión del ODM2 de Unterhalter *et alii* (2013), en la que señalan que la educación superior forma profesorado y otros profesionales que contribuyen al bienestar de los niños y a otros ámbitos del desarrollo. Otros estudios (Oketch *et alii*, 2014) han investigado los efectos beneficiosos de la educación superior no solo en el crecimiento económico y los salarios de los egresados, sino también en la productividad en el puesto de trabajo. También hay evidencias de que un número mayor de titulados puede implicar una mejor adaptación a los cambios tecnológicos y unos efectos positivos en relación con la salud, la equidad de género y la democracia, así como una mejor formación de profesionales en áreas tan cruciales para el desarrollo como la medicina y la educación. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2014) ha relacionado el acceso a la universidad con la desigualdad, argumentando que el paso por la universidad incrementa la distribución de habilidades entre la sociedad, lo que conlleva una disminución de la desigualdad. Los países con mayor proporción de adultos con menores habilidades presentan mayores niveles de desigualdad. La educación superior también está relacionada con unas mejores percepciones de la salud, la confianza entre las personas, la participación en actividades de voluntariado y la creencia de que las personas pueden

tener un impacto en los procesos políticos. En conclusión, aunque las universidades puedan contribuir a la reproducción del statu quo y, por tanto, a los injustos acuerdos globales o a las desigualdades sociales, también pueden abrir espacios para un desarrollo más justo e inclusivo.

En la agenda post-2015, a diferencia de lo que sucedió con los ODM, la universidad aparece de una manera más visible en el ODS4, relacionado con la educación, cuya definición es la siguiente: «Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos».

Esto ha sido así, entre otras razones, debido al trabajo realizado por instituciones como la UNESCO, que han apoyado la década para el desarrollo sostenible (2004-2014); otro hito influyente fue la conferencia Río+20, que puso énfasis en promover la educación para el desarrollo sostenible (EDS). Este proceso culminó en la Conferencia Mundial sobre Educación para el Desarrollo Sostenible,⁴ a cargo de la UNESCO en 2014, en la cual se aprobó la Declaración de Aichi-Nagoya sobre EDS (UNESCO, 2014). En el cuadro 2 se presentan algunos de los elementos principales de esta Declaración.

4 Más información en: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco-world-conference-on-esd-2014>> [fecha de consulta: 22 de mayo de 2015].

Cuadro 2. Elementos destacados de la Declaración de Aichi-Nagoya sobre EDS (UNESCO, 2014)

- ✓ La EDS encierra un gran potencial para dotar a los educandos, así como a la sociedad en la que viven, de los medios que les permitan transformarse a sí mismos, gracias al desarrollo de conocimientos, aptitudes, actitudes, competencias y valores necesarios para hacer frente a desafíos relacionados con la ciudadanía mundial y a retos contextuales locales actuales y futuros, como el pensamiento crítico y sistémico, la resolución analítica de problemas, la creatividad, el trabajo en colaboración, la toma de decisiones en situaciones de incertidumbre, la comprensión de la interconexión de los desafíos mundiales y las responsabilidades que se derivan de dicho conocimiento.
- ✓ La EDS representa una oportunidad y una responsabilidad que debe conducir a los países, tanto desarrollados como en desarrollo, a redoblar sus esfuerzos encaminados a erradicar la pobreza, reducir las desigualdades, proteger el medio ambiente e impulsar el crecimiento económico, con miras a promover economías y sociedades equitativas y más sostenibles en beneficio de todos los países, en especial los más vulnerables, como los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.
- ✓ En la realización de la EDS deben tenerse plenamente en cuenta las especificidades locales, nacionales, regionales y mundiales, así como la contribución de la cultura al desarrollo sostenible y la necesidad de respetar la paz, la no violencia, la diversidad cultural, el conocimiento local y tradicional, la sabiduría y las prácticas indígenas, los principios universales como los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, la democracia y la justicia social.
- ✓ Hay cinco ámbitos de acción prioritarios de la EDS: 1) el apoyo a las políticas; 2) los planteamientos paninstitucionales; 3) los educadores; 4) los jóvenes, y 5) las comunidades locales. Se trabajará en ellos mediante una educación y un aprendizaje de calidad e integradores en contextos formales, no formales e informales a lo largo de toda la vida.

Algunos de los elementos destacados en la declaración de la UNESCO se recuperan en la propuesta de metas para el ODS2, cuya redacción provisional se presenta en el cuadro 3.

Cuadro 3: Propuesta de metas para el ODS2 con referencia a la educación superior (Naciones Unidas, 2014)

- ✓ En el año 2030, asegurar un acceso equitativo para todos los hombres y mujeres a una educación técnica, de formación profesional y universitaria, asequible y de calidad.
- ✓ En el año 2030, aumentar el porcentaje de jóvenes y adultos que tienen habilidades relevantes, incluyendo destrezas profesionales para el empleo, para trabajos decentes y el emprendimiento.
- ✓ En el año 2030, eliminar las diferencias de género en la educación y asegurar un acceso equitativo a todos los niveles educativos y de formación profesional para las personas vulnerables, incluyendo las personas con discapacidad, los indígenas y los niños en situación vulnerable.
- ✓ En el año 2030, asegurar que todos los estudiantes adquieran el conocimiento y las habilidades para promover un desarrollo sostenible, incluyendo, entre otras, la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la equidad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía global, la apreciación de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.
- ✓ Para el 2020, aumentar el porcentaje global de número de becas para los países en desarrollo [...] para ingresar en la educación superior, incluyendo la formación profesional, las TIC, los programas técnicos, de ingeniería y científicos, en los países desarrollados y en otros países en desarrollo.
- ✓ Para el 2030, incrementar el porcentaje de maestros y maestras cualificados, incluyendo la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo.

Una valoración rápida de la propuesta de metas para el ODS2 sugiere lo siguiente: como aspecto positivo, cabe destacar, en primer lugar, que la universidad está claramente presente, a diferencia de la agenda anterior; en segundo lugar, hay que mencionar la inclusión de la EDS y otras propuestas educativas que recogen el espíritu de Declaración de la UNESCO de 2014.

Sin embargo, la educación superior adecuada para el desarrollo se sigue ligando a los estudios de carácter científico-técnico. Sin infravalor-

rar, obviamente, la enorme contribución de estas disciplinas al desarrollo, nos parece que la visión de la universidad que se quiere promocionar sigue estando muy ligada a una institución proveedora de recursos humanos cualificados, fundamentalmente, para desempeñarse en el ámbito científico-técnico. Este discurso es el mayoritario por parte de los organismos internacionales del desarrollo. Por ejemplo, la OCDE (2000) ha subrayado la importancia de los vínculos entre ciencia e industria, ya que la innovación requiere un conocimiento más externo y multidisciplinar debido a que muchas tecnologías se han convertido en extremadamente complejas. También las universidades buscan industrias para asegurar buenas perspectivas para los estudiantes, mantener los planes de estudio y obtener apoyo a la investigación. El principal beneficio para las empresas a menudo es un mayor acceso a recursos humanos bien cualificados, a nuevo conocimiento científico y a redes y capacidades para la resolución de problemas. La visión de la OCDE es similar a la de otros autores que alegan que la interacción entre universidad, industria y Gobierno puede ser identificada también como un factor clave en el desarrollo regional o territorial (Etkowitz y Klofsten, 2005; Alburquerque, 2008).

Esta visión se muestra ciertamente reduccionista y además incompatible con un modelo de desarrollo sostenible. Como se señalaba anteriormente, al exponer las críticas al proceso de los ODS, parece difícil apostar por el desarrollo sostenible sin cuestionar el modelo de desarrollo y sus políticas económicas y comerciales, que excluyen a gran parte de la población. Las referencias a la EDS son muy importantes y ciertamente van en esta dirección, pero percibimos una tensión entre aquella y la visión de la universidad proveedora de capital humano. Luego están las referencias a la cooperación internacional como vehículo para cualificar los recursos humanos de los países en desarrollo. Nuevamente surgen algunos interrogantes acerca de por qué los países desarrollados han de ser los que formen, cuando su propio modelo de desarrollo se ha revelado insostenible. Además, tal y como indica la EDS, es muy importante respetar las especificidades locales y el conocimiento local y tradicional.

En las páginas siguientes se quiere explorar cómo sería una universidad si de verdad se tomaran en serio los principios del desarrollo humano y sostenible. Para ello, se hará referencia primeramente a algunas de las contribuciones que provienen de la interacción entre, por un

lado, la sostenibilidad, el desarrollo humano y la participación y, por otro, la ciudadanía en el ámbito universitario; seguidamente se esbozará una propuesta de las posibles dimensiones de la actividad universitaria de acuerdo con esta visión.

5. La concepción de la universidad desde la participación ciudadana y el desarrollo humano y sostenible

5.1 Sostenibilidad y universidad

La sostenibilidad en educación superior puede ser interpretada de diferentes maneras. Una aproximación puede ser poner el foco sobre la implementación de la sostenibilidad en la universidad —por ejemplo, mediante la reducción de la huella ecológica y la mejora de su desempeño en sostenibilidad—. Otra perspectiva puede incorporar una reflexión más amplia acerca de la misión de la educación superior para un desarrollo sostenible —es decir, qué papel puede y debería tener la educación superior en la transformación global hacia un futuro sostenible—. Desde esta aproximación, sostenibilidad y desarrollo sostenible desafían la educación superior a considerar su visión, misión, propósito y relevancia (Beringer y Adomšent, 2008).

Como Bessant *et alii* (2015) apuntan, se está reivindicando una respuesta más transformadora del conjunto de sistemas que sitúan la sostenibilidad en el corazón de la razón de ser de la educación superior: una reorientación epistémica y paradigmática de las universidades hacia la sostenibilidad que cambia fundamentalmente la conformación y la ideología del sistema en sí mismo. Sin embargo, los enfoques del campus ecológico tienden a ser dominados por iniciativas operativas basadas en proyectos, mientras que la vinculación sistemática de la academia —investigación y enseñanza— con la gestión y la operativa de las instalaciones sigue siendo la excepción (Beringer y Adomšent, 2008).

En referencia a la investigación, Fien (2002) señala que la investigación sobre cuestiones de sostenibilidad es ética porque implica nuestra interacción con otras personas o alguna parte de la naturaleza no humana. En el mismo sentido, tanto las formas anteriores de la educación ambiental (1975-1995) como los más recientes objetivos de la EDS (UNESCO, 2014) incluyen consideraciones éticas.

Lo mismo puede ser dicho en relación con la incorporación de la perspectiva de la investigación en la educación ambiental. Aunque la investigación puede ser definida desde diferentes paradigmas (Guba, 2011), el empírico-analítico ha sido el más dominante hasta años recientes (Robottom y Hart, 1993). Fien (2002) aboga por un tipo de conocimiento diferente, racional y no racional, notablemente diferente del conocimiento occidental que separa los hechos del valor. Citando a Robottom y Hart, Fien (2002: 252) refiere aspectos interesantes de una forma apropiada de investigación en educación ambiental:

Es la que incluye consideraciones acerca de la consciencia humana y la acción política para así responder a cuestiones morales y sociales sobre programas educativos que la estructura dominante (paradigmas de investigación) no puede. Es aquella que es más consistente de la visión ecofilosófica, que anima a los individuos a ser autónomos, pensadores independientes, críticos y creativos; a responsabilizarse de sus propias acciones y a participar en la reconstrucción política y social requerida para tratar inteligentemente con aspectos sociales y ambientales en situaciones sociales mutuamente interdependientes y cambiantes. (Robottom y Hart, 1993: 51-52).

Otra contribución importante del colectivo de sostenibilidad es su énfasis sobre la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad para una sostenibilidad efectiva orientada a la investigación y a la enseñanza (Posch y Steiner, 2006). Con el enfoque disciplinario tradicional y único, no es posible aprehender la naturaleza compleja de estos problemas y sus soluciones. Por lo tanto, un cambio de paradigma hacia un enfoque de resolución integral de un problema implica la necesidad de un pensamiento sistémico.

En el mundo real, para afrontar los problemas, se requiere de una interacción fuerte entre académicos y profesionales a fin de promover un proceso de aprendizaje mutuo entre ellos. Puede ser visto como un «movimiento de la ciencia en/sobre la sociedad hacia la ciencia para/con la sociedad» (Scholz y Marks, 2001: 236). La experiencia académica necesita ser vista al mismo nivel que la experiencia más práctica y los valores de los no científicos. De hecho, «las decisiones sobre estrategias para un desarrollo sostenible deben ser tomadas junto con los actores» (Posch y Steiner, 2006: 281). Esto último puede ayudar a «identificar los problemas relevantes, a definir los escenarios de desarrollo sostenible y a contribuir a expresar sus expectativas y visiones ideales» (Tobias, 2003: 61).

5.2 Participación ciudadana y universidad

Desde el comienzo de la idea de desarrollo, los enfoques participativos han estado presentes en el pensamiento y la práctica del desarrollo. Los conceptos, las motivaciones y las aplicaciones de la participación han evolucionado y cambiado radicalmente en el discurso del desarrollo. Recientemente, los discursos sobre participación han mostrado el intento por proteger las raíces radicales de la participación asociándola a diferentes nociones normativas de desarrollo, tales como empoderamiento y ciudadanía. Hickey y Mohan (2004) y Gaventa (2006) piden la repolitización de la idea de participación y, para ello, hay que recuperar su potencial transformador uniéndolo al concepto de ciudadanía y contribuyendo a la profundización de la democracia a través de sistemas de gobierno participativos. En este sentido, la participación ya no es entendida como una herramienta para hacer intervenciones de desarrollo más eficientes, sino como un proceso para resolver conflictos sociales democráticamente (Peris, 2014). «La ciudadanía democrática se consigue a través no solo del ejercicio de derechos civiles y políticos, sino también de derechos sociales que deberían ser alcanzados mediante procesos de participación» (Gaventa, 2006: 11). A este respecto y con la intención de situar las relaciones de poder en el centro de la discusión, la rendición de cuentas de los sistemas de gobernanza se convierte en un tema clave, «pero no solo con respecto a los pocos actores que los diseñan y controlan, sino también a los muchos que componen las sociedades» (McGee, 2010: 16).

Llevando esta línea de argumentación más allá, Hickey y Mohan (2004) aducen que «la participación debería ser ideológicamente explícita y ligada a una teoría coherente de desarrollo» (2004: 12); proponen la ciudadanía radical como el marco teórico que puede salvaguardar la participación de su aplicación populista. Su recomendación también subraya la necesidad de centrarse en la agencia y la estructura, revelando así relaciones de poder a escala local y procesos subyacentes que reproducen injusticias sociales. El foco en la ciudadanía toma una perspectiva política sobre la participación para destacar la importancia de los derechos políticos en los procesos de desarrollo.

Hay que señalar también que los enfoques participativos han tenido un recorrido en la academia, aunque, como otras aproximaciones al desarrollo presentadas aquí, no pueden considerarse como integrados

y, a menudo, incluso son obstaculizados por las propias instituciones de educación superior (Taylor y Boser, 2002).

Taylor y Fransman (2004) abogan por el potencial de las universidades para convertirse en actores clave para un cambio individual y social, proporcionando un espacio y un entorno propicios en el que la enseñanza y la investigación se conviertan en parte integral y valorada mediante procesos participativos, y en el que la participación sea percibida en sí misma como un resultado deseable a fin de desafiar las relaciones de poder establecidas.

Estos autores reconocen tres formas clave en que las universidades podrían promover una mayor participación en el aprendizaje y la enseñanza: 1) tendiendo puentes entre teoría y práctica; 2) vinculando universidades y comunidades, y 3) desarrollando métodos participativos para un aprendizaje más efectivo.

Así, en primer lugar, cabe señalar que un concepto básico del aprendizaje participativo es que los individuos participan en la generación de las teorías personales que son relevantes para ellos en su propio contexto. Estas emergen a través de la experiencia de la práctica, y luego van más allá para informar de la práctica. La relación entre teoría y práctica parece funcionar mejor cuando una variedad de actores son capaces de participar en los diferentes niveles del proceso, especialmente mediante el uso de métodos de aprendizaje experiencial y actividades (Kolb, 1984). Por ello, los educadores de adultos afirman que lo experiencial, estar metido en las actividades de aprendizaje, ofrece un poderoso medio para promover el aprendizaje transformador (Taylor, 1998) y tender puentes entre teoría y práctica.

En segundo lugar, el aprendizaje participativo puede requerir una exploración de aproximaciones alternativas al aula tradicional, como la utilización de actividades basadas en el teatro o incluso trasladar la experiencia del aprendizaje del aula a la comunidad. El aprendizaje basado en la comunidad y los métodos de investigación-acción pueden permitir la participación de actores individuales que generen sus propias teorías personales, relevantes contextualmente y fundamentadas en la práctica, e informen sobre ellas (Taylor y Fransman, 2004).

En tercer lugar, el aprendizaje participativo y colaborativo cambia las tradicionales dicotomías de las relaciones entre aprendiz y profesor

en educación. Mezirow (1991) enfatiza el papel del educador como un facilitador de la transformación subjetiva, ayudando a los aprendices a enfocarse y examinar las asunciones que subyacen a sus creencias, los sentimientos y las acciones, así como a evaluar la consecuencias de esas asunciones, identificar y explorar conjuntos de asunciones alternativas y comprobar la validez de las asunciones a través de la participación efectiva en un diálogo reflexivo. Mezirow también subraya otro aspecto clave en este aprendizaje colaborativo y participativo: la reflexión crítica del educador en su proceso de aprendizaje. Los educadores pueden (y deberían) aprender a través de su enseñanza, pero también de los estudiantes a los que enseñan. La transformación en sí misma puede ocurrir mucho más tarde; el proceso educativo puede en efecto esparcir las semillas que contribuyen a procesos de más largo plazo (Taylor and Fransman, 2004).

Ansley y Gaventa (1997: 47) hacen una contribución interesante al papel que la participación y la investigación más democrática (investigación de acción participativa, investigación colaborativa, indagación participativa, investigación desde la práctica, etc.) pueden tener en las universidades. Argumentan que es un modelo global, tanto en el Sur Global como en el Norte, que tiene tres características principales: 1) el desarrollo de un nuevo rol de los investigadores, quienes no simplemente extraen hechos objetivamente, sino que facilitan el trabajo conjunto y recíproco; 2) el reconocimiento de la importancia que la reflexión y la investigación desde la base han tenido en el desarrollo del conocimiento, y 3) la insistencia en que la investigación esté vinculada no solo al proceso de construcción del conocimiento, sino también a la educación y a la acción, especialmente para las personas con menos poder.

5.3 Desarrollo humano y universidad

Abordamos aquí la última contribución para repensar la universidad: la propuesta del desarrollo humano. El primer elemento que interesa destacar de este es su base normativa: se trata de un enfoque claramente ideológico, explícitamente no neutral y sustentado en valores universales (Boni, 2014). Se enfatizan valores como el bienestar, la participación y el empoderamiento, la equidad, la diversidad y la sostenibilidad (Boni y Gasper, 2011).

El segundo elemento se refiere a la visión de la ciudadanía global o ciudadanía cosmopolita. Entre la literatura sobre desarrollo humano, la autora que más ha enfatizado esta idea de ciudadanía ha sido Martha Nussbaum. En diferentes textos, Nussbaum (1997, 2006) se ha referido explícitamente a las tres habilidades para la ciudadanía democrática: en primer lugar, la capacidad para el examen crítico o el pensamiento crítico, que permite comprobar si lo que se lee o dice es consistente en su razonamiento y preciso en su juicio. En segundo lugar, está la habilidad cosmopolita, que se centra en entender las diferencias entre los grupos y las naciones así como los intereses comunes de los seres humanos, que hacen que el entendimiento sea esencial si lo que se quiere es resolver los problemas comunes. Y, por último, está la imaginación narrativa, que se refiere a la habilidad para ponerse en los zapatos de personas diferentes, ser un lector inteligente de las historias de los demás y entender sus emociones y deseos.

Otros dos conceptos clave del enfoque del desarrollo humano son las capacidades y los funcionamientos (Sen, 2000), es decir, las oportunidades reales que las personas tienen para hacer las cosas que valoran o ser las personas que quieren ser (capacidades), y la puesta en práctica de las capacidades (funcionamientos). A diferencia del enfoque del capital humano, que entiende la educación como un instrumento que prepara a las personas para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo, para el desarrollo humano la educación puede tener valor por sí misma y, cuando es considerada un instrumento, puede servir para lograr diversos funcionamientos que vayan más allá del ingreso monetario. Por ejemplo, la educación puede proporcionar mayor autoestima, mayor entendimiento, mayores posibilidades de participación, etc.; puede ampliar enormemente el conjunto de capacidades de las personas más allá de proporcionar mayores oportunidades de acceso al mundo laboral. La educación es, por tanto, claramente multidimensional y no puede ser reducida únicamente al desarrollo de competencias útiles para el mercado de trabajo.

Las capacidades y los funcionamientos están influidos por los factores de conversión personal, es decir, aquellas características personales que nos diferencian y que determinan nuestra capacidad para transformar los recursos en oportunidades reales (Robeyns, 2005). Ejemplos de estos factores son la raza, el género, la edad, la discapacidad y, en relación

con la temática que nos ocupa, las habilidades personales, como el interés por el estudio académico o el conocimiento de idiomas.

Otro elemento clave del enfoque del desarrollo humano son los factores de conversión social, es decir, los contextos sociales y las relaciones sociales que pueden ampliar o restringir las capacidades de las personas. Ejemplos de factores de conversión social en la educación pueden ser las políticas educativas o la cultura de la institución. Por ejemplo, no es lo mismo una política educativa que favorece el acceso a la educación superior de colectivos que presentan factores de conversión personales, que pueden ser limitantes de su acceso y desempeño en la educación superior, que otra política que apunta a un sistema universitario al que pueden acceder las personas con menos oportunidades.

Obviamente, los factores de conversión personal y los factores de conversión social también se interrelacionan, y generan las dimensiones entrecruzadas a las que se hacía referencia anteriormente. Por ello, se justifica que el hecho de utilizar ambos tipos de factores en el análisis de las capacidades, por ejemplo, del alumnado universitario, nos permite tener un juicio más certero sobre las libertades y las no libertades (*unfreedoms*) de los estudiantes y sobre sus posibilidades de convertir los recursos educativos en oportunidades reales.

Dentro de las aportaciones del desarrollo humano se quiere también destacar el concepto de agencia, que se refiere a la habilidad de la persona para perseguir y realizar los objetivos que valora. Una persona agente es «alguien que actúa y hace que suceda el cambio» (Sen, 2000). Lo contrario a una persona con agencia es alguien oprimido, forzado o pasivo. Según Alkire y Deneulin (2010: 37) la agencia se caracteriza por: 1) tener que ver con los objetivos que las personas valoran; 2) implicar poder real y control, no solo como agencia individual sino también como miembro de un grupo, colectividad o comunidad política; 3) perseguir el bienestar u otros objetivos, que han de ser, de alguna manera, razonables (humillar a otras personas no puede ser un objetivo propio de una agencia), y 4) tener la responsabilidad de conseguir esos objetivos. Todos estos son elementos que han de ser considerados al evaluar la agencia.

Dos elementos de la agencia son especialmente importantes: la reflexividad y la responsabilidad (Boni y Walker, 2013). Primeramente, el pensamiento crítico y el ser consciente de ser agente de cambio (la

concientización freiriana) necesitan de una reflexión y una deliberación consciente sobre las razones y los valores que sostienen la agencia: «Lo que se necesita no es solo la libertad y el poder para actuar, sino también la libertad y el poder para cuestionar las normas predominantes y los valores» (Drèze y Sen, 2002: 258). El segundo elemento es la responsabilidad hacia los demás. Ballet *et alii* (2007) proponen expandir el concepto de agencia de Sen, distinguiendo entre agencia débil y fuerte: la agencia débil se refiere al desarrollo de objetivos individuales y capacidades, mientras que la agencia fuerte incluye el ejercicio de la responsabilidad hacia las capacidades de los demás y la sociedad en su conjunto (Peris *et alii*, 2013).

El último elemento del desarrollo humano que queremos justificar es el de la importancia de la deliberación pública y la valoración del sistema democrático como sistema de gobierno deseable. Tres son las razones que aduce Sen (1999) para valorar la democracia: su valor intrínseco, instrumental y constructivo. En primer lugar, la democracia es buena en sí misma y ha de ser mantenida incluso si aparecen otras necesidades más acuciantes (como la nutrición). En segundo lugar, la democracia tiene un valor instrumental, ya que permite a la gente asegurar sus derechos económicos y sociales. Por último, «la democracia tiene un valor constructivo, ya que permite el desarrollo de valores consensuados en una sociedad, como la tolerancia y la equidad» (McCowan y Unterhalter, 2013: 138). Esto no significa que los valores se construyan en otros espacios, como desde la industria publicitaria, los medios de comunicación o las organizaciones religiosas, entre otros. Sin embargo, «la democracia es el mecanismo a través del cual diferentes tipos de valores pueden ser debatidos en el espacio público, de tal manera que pueda construirse un consenso alrededor de las prioridades de las políticas públicas» (Deneulin, 2009: 150). Por tanto, es en la deliberación pública donde se produce el aprendizaje. La práctica de la democracia da a la ciudadanía la oportunidad de aprender los unos de los otros y ayuda a la sociedad a formar sus valores y prioridades. Incluso «la idea de las necesidades requiere del intercambio de información, visiones y análisis» (Sen, 1999: 10). Asimismo, en estos procesos de deliberación pública es importante asegurar la presencia de visiones diferentes; «las visiones homogéneas de la ciudadanía pueden ser peligrosas si suprimen formas de diversidad que son valiosas para los individuos y los grupos» (McCowan y Unterhalter, 2013: 139).

6. Conclusiones. Una propuesta de universidad para la agenda post-2015

En las anteriores páginas se ha hecho referencia al proceso de configuración de la agenda post-2015; se han visto sus avances y las limitaciones destacadas por diversos autores, que acentúan, entre otras cosas, una contradicción inherente en los ODS: si el modelo de desarrollo por el que hay que apostar es el desarrollo sostenible, ¿cómo podemos alcanzarlo sin cuestionar el actual modelo de producción y consumo? Por otro lado, también se han evidenciado las limitaciones en la participación en la definición de la agenda: cuanto más se cierra el proceso, más institucionalizada se vuelve la participación en detrimento de otros momentos en los cuales se han explorado interesantes canales de participación (como con la encuesta MY World).

Asimismo, se ha revisado cómo la universidad ha entrado en mayor medida en la agenda post-2015: aunque las metas están aún por definir, sí que existen referencias explícitas a la universidad, algunas de ellas directamente relacionadas con la EDS. Sin embargo, también se aprecian limitaciones en cómo se percibe la universidad como actor del desarrollo. Existe una tensión entre la visión de la EDS más crítica con el modelo de desarrollo imperante y la universidad como proveedora de capital humano cualificado, sobre todo en los ámbitos científicos y tecnológicos. También aparecen referencias a los países desarrollados como formadores de profesorado en los países en vías de desarrollo, atribuyendo un papel ciertamente cuestionable a los primeros, cuyo modelo de desarrollo se ha revelado insostenible y sin tomar en cuenta las especificidades del contexto.

Por todo ello, se considera procedente inspirarse en otros enfoques para imaginar una universidad diferente. Así, se han analizado algunas de las contribuciones que el desarrollo sostenible, la participación ciudadana y el desarrollo humano han realizado a la universidad. A modo de conclusión, y para que sirva de sugerencia para una futura agenda post-2015 universitaria, se presenta la propuesta del cuadro 4. Muchos de sus elementos ya habían sido explorados en trabajos anteriores (Boni y Gasper, 2011, 2012), pero se piensa que sigue siendo válida para este propósito.

La propuesta está basada en una selección de valores del reciente trabajo de Penz, Drydyk y Bose (2010). Los seis valores fundamentales que identifican han sido la base de los debates sobre el desarrollo humano durante los últimos cincuenta años: 1) el bienestar y la seguridad del ser humano; 2) la equidad; 3) la participación y el empoderamiento; 4) los derechos humanos; 5) la libertad cultural, y 6) la sostenibilidad medioambiental. El único de esta serie de valores que no se ha incluido son los derechos humanos, ya que se trata de un valor que se solapa substancialmente con el resto: muchos de los aspectos que se agruparían bajo este concepto están incluidos, por ejemplo, en los valores de la equidad y la diversidad. Estos valores se cruzan con las actividades de la universidad: la docencia, la investigación, el compromiso social, la gobernanza interna de la universidad y las políticas universitarias, así como el entorno físico de la institución.

Se trata de una propuesta abierta, no exhaustiva, imperfecta y seguramente discutible; ojalá sirva para alimentar el debate e imaginar las actividades universitarias desde otras perspectivas y la agenda post-2015 abra oportunidades para ello.

Cuadro 4: Propuesta de actividades universitarias inspiradas en el desarrollo humano y sostenible y en la participación ciudadana (basado en Boni y Gasper, 2011, 2012)

Actividades universitarias Valores DH	Docencia	Investigación	Compromiso social	Gobernanza y políticas universitarias	Entorno universitario
Bienestar (incluye autonomía, pensamiento crítico, reflexividad, emociones, sentimientos, espiritualidad, autoestima, iniciativa, creatividad, forma física, etc.)	Metodologías basadas en el pensamiento crítico. Prácticas reflexivas. Planes de estudios abiertos (permitir que los estudiantes creen sus propias áreas de conocimiento, etc.).	Investigación orientada a temas relacionados con el bienestar humano, desde una perspectiva global y local. Nuevas oportunidades para la investigación en materia de becas y programas.	Acceso público a las instalaciones universitarias (bibliotecas, edificios universitarios). Centros para el aprendizaje de adultos.	Una buena política de salarios y promoción para el personal académico y administrativo. Programas de bienestar. Una buena política de becas para estudiantes de grado y de posgrado.	Lugares para relajarse (dentro y fuera de los edificios). Instalaciones deportivas. Espacios tranquilos para la reflexión. Suficiente luz y aire en los edificios, espacios abiertos.
Participación y empoderamiento (incluye la agencia y la transformación social)	Participación en el diseño de los planes de estudio de los grados y de los cursos (por parte del profesorado y el estudiantado), y en las evaluaciones de curso (por parte de los estudiantes). Metodologías de aprendizaje participativo. Relación de los contenidos con la realidad.	Creación compartida del conocimiento. Decisión compartida en los temas de investigación. Campos de investigación relevantes para el cambio social. Investigación participativa. Elaboración participativa de los presupuestos para las prioridades en investigación.	Redes de la comunidad académica o civil. Compromiso del estudiantado (trabajo voluntario, proyectos de colaboración). Compromiso del profesorado (colaboración de los centros de investigación con la sociedad; el personal adopta el compromiso social como parte de su trabajo). Actos de compromiso público.	Participación en la definición de la misión de la universidad, los planes estratégicos, las elecciones y los equipos de gobierno que incluyen actores internos y externos. Promoción de políticas que premien el compromiso social. Debate público. Tiempo reservado para actividades sociales y culturales. Incentivos a los estudiantes y al personal universitario por su compromiso con la comunidad.	Vida asociativa dentro de la universidad, particularmente en los ámbitos social y político. Espacio abierto en las aulas para favorecer la movilidad.

Actividades universitarias Valores DH	Docencia	Investigación	Compromiso social	Gobernanza y políticas universitarias	Entorno universitario
<p>Equidad (justicia social) y diversidad (aprendizaje entre diferentes culturas e identidades)</p>	<p>Presencia de elementos culturales y multiculturales en los planes de estudios. Educación en valores. Cursos virtuales y a tiempo parcial.</p>	<p>Beneficios de la investigación para la sociedad. Diferencias contextuales y culturales de los temas de investigación. Fondos para temas de investigación poco lucrativos.</p>	<p>Transferencia de tecnología. Contribuciones a la economía local y a la cohesión social (ocupación generada dentro de sectores excluidos socialmente; actividades económicas; servicios de asesoramiento empresarial). Premios. Actividades universitarias dirigidas a apoyar las culturas y las lenguas locales. Actividades organizadas para entidades comunitarias.</p>	<p>Políticas equitativas de contratación. Acceso equitativo a la universidad para las minorías y los grupos excluidos o de rentas bajas (ayudas económicas, etc.). Representación de los grupos de exclusión. Atención a las lenguas locales. Asignación presupuestaria para actividades de DH. Acceso para estudiantes con discapacidades o con hijos, y para estudiantes embarazadas. Mecanismos de rendición de cuentas.</p>	<p>Acceso general a los servicios universitarios.</p>
<p>Sostenibilidad (temas globales, perspectivas holísticas, perspectivas a largo plazo, interdisciplinariedad)</p>	<p>Temas globales en los planes de estudios (ética, desarrollo sostenible, estudios sobre la paz). Enfoque interdisciplinario en la docencia. Redes y programas Norte-Sur.</p>	<p>Redes Norte-Sur. Investigación interdisciplinaria. Temas de investigación relevantes para cuestiones globales.</p>	<p>Contactos internacionales. Programas internacionales de cooperación. Oportunidades para que el personal universitario y el estudiantado lleven a cabo actividades en el extranjero.</p>	<p>Responsabilidad social corporativa en las inversiones de la universidad y otras prácticas. Políticas medioambientales. Programas de cooperación internacional para el desarrollo.</p>	<p>Respetuoso con el medio ambiente. Espacios verdes.</p>

Bibliografía

- ALBUQUERQUE, F. (2008). «Innovation, Knowledge Transfer and Territorial Economical Development: A Pending Politics». *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 732, julio-agosto, pp. 687-700.
- ALONSO, J. A. (2013). «Algunas consideraciones sobre la agenda post-2015». En: *ECONOMISTAS SIN FRONTERAS. La agenda de desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?*, pp. 29-34.
- ALKIRE, S.; DENEULIN, S. (2010). «The human development and capability approach». En: DENEULIN, S.; SHAHANI, L. (eds.) *An introduction to the human development and capability approach*. Londres: Earthscan, pp. 22-49.
- ANSLEY, F.; GAVENTA, J. (1997). «Researching for Democ & Democratizing Research». *Change: The Magazine of Higher Learning*, 29 (1), pp. 46-53.
- BERINGER, A.; ADOMSENT, M. (2008). «Sustainable university research and development: inspecting sustainability in higher education research». *Environmental Education Research*, 14 (6), pp. 607-623.
- BESSANT, S. E. F.; ROBINSON, Z. P.; ORMEROD, R. M. (2015). «Neoliberalism, new public management and the sustainable development agenda of higher education: history, contradictions and synergies». *Environmental Education Research*, DOI: 10.1080/13504622.2014.993933.
- BONI, A.; GASPER, D. (2011). «La Universidad como debiera ser. Propuestas desde el desarrollo humano para repensar la calidad de la Universidad». *Sistema*, 220, pp. 99-115.
- (2012). «Rethinking the quality of universities. How can human development thinking contribute?». *Journal of Human Development and Capabilities*, 13 (3), pp. 451-470.
- BONI, A.; WALKER, M. (2013). «Introduction: human development, capabilities and universities of the twenty-first century». En: BONI, A.; WALKER, M. (eds.) *Universities and Human Development. A New Imaginary for the University of the XXI Century*. Londres: Routledge, pp. 1-11.

- BONI, A. (2014). «Universidad y Educación para el Desarrollo». En: CENTRO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (ed.). *Universidad y cooperación al desarrollo. Contribuciones de la universidad al desarrollo humano*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, pp. 39-54.
- DENEULIN, S. (2009). «Democracy and Political Participation». En: DENEULIN S.; SHAHANI, L. (eds.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency*. Londres: Earthscan, pp. 185-206.
- DRÈZE, J.; SEN, A. K. (2002). *India: Development and Participation*. Delhi: Oxford University Press.
- ETKOWITZ, H.; KLOFSTEN, M. (2005). «The innovation region: towards a theory of knowledge-based regional development». *R&D Management*, 35 (3), pp. 243-255.
- FIEN, J. (2002). «Advancing sustainability in higher education». *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 3 (3), pp. 243-253.
- FREDIANI, A. A.; PERIS, J.; BONI, A. (2015). «Notions of empowerment and participation: the contribution of the capability approach». En: CLARK, D.; BIGGERI, M.; FREDIANI, A. A. (eds.) *The Capability Approach, Empowerment and Participation*. Basingstoke: Palgrave [en prensa].
- FUKUDA-PARR, S.; YAMIN, A. E.; GREENSTEIN, J. (2014). «The power of numbers: a critical review of Millennium Development Goals and Targets». *Journal of Human Development and Capabilities*, 15 (2-3), pp. 105-117.
- GAVENTA, J. (2006). «Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate». *IDS Working Paper* (264). Falmer: Institute of Development Studies.
- GRUPO DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2013). *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible para todos y todas, Estados Unidos de América*. Disponible en: <<https://www.worldwewant2015.org/bitcache/30336811662ec3ba39b3eb6ecf2f6849735af19a?vid=423175&disposition=inline&op=view>> [fecha de consulta: 20 de mayo de 2015].

- GUBA, E. G. (2011). «Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences, revisited». *The Sage handbook of qualitative research*, 4, pp. 97-128.
- HICKEY, S.; MOHAN, G. (2004). *Participation. From tyranny to transformation*. Londres, Nueva York: Zed Books.
- KOLB, D. (1984). *Experiential Learning: Experience as a Source of Learning and Development*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- MARTENS, J. (2013). «Hacia un marco de objetivos universales de sostenibilidad como parte de una agenda post-2015». En: *ECONOMISTAS SIN FRONTERAS. La agenda de desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?*, pp. 6-11.
- MARTÍNEZ OSÉS, P. (2013). *Límites en la construcción de la Agenda Post-2015. Papeles 2015 y más*. Disponible en: <<http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2013/1548/limites-en-la-construccion-de-la-agenda-post-2015/#.VV4b50Z2OXw>> [fecha de consulta: 21 de mayo de 2015].
- MCCOWAN, T.; UNTERHALTER, E. (2013). «Education, Citizenship and Deliberative Democracy: Sen's Capability Perspective». En: HEDTKE, R.; ZIMENKOVA, T. (eds.) *Education for Civic and Political Participation. A Critical Approach*. Nueva York, Londres: Routledge, pp. 135-144.
- MCGEE, R. (2010). *Procesos de desarrollo, participación, gobernanza, derechos y poder. Cuadernos de Investigación en Desarrollo, 1*. Valencia: GEDCE.
- MEZIROU, J. (1991). *Transformative Dimensions of Adult Learning*. San Francisco: Jossey-Bass.
- NACIONES UNIDAS (2014). *Informe de síntesis sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015. El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Asamblea General*. Disponible en: <<http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf>> [fecha de consulta: 20 de mayo de 2015].
- NUSSBAUM, M. (1997). *Cultivating Humanity: A classical defense of reform in liberal education*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- NUSSBAUM, M. (2006). «Education and democratic citizenship: capabilities and quality education». *Journal of Human Development*, 7 (3), pp. 385-395.
- OCDE (2000). «Science, Technology and Innovation in the New Economy». *Policy Brief 12*, OECD Observer. Disponible en: <www.oecd.org/publications/Pol_brief/> [fecha de consulta: 21 de mayo de 2015].
- (2014). *Education at a Glance*. París: OCDE.
- OKETCH, M.; McCOWAN, T.; SCHENDEL, R (2014). *The Impact of Tertiary Education on Development: A Rigorous Literature Review*. Department for International Development, Reino Unido. Disponible en: https://eppi.ioe.ac.uk/cms/LinkClick.aspx?fileticket=PORTfd_qWfo%3D&tabid=3437 [fecha de consulta: 20 de mayo de 2015].
- PENZ, P.; DRYDYK, J.; BOSE, P. (2010). *Displacement by Development. Ethics, Rights and Responsibilities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PERIS, J.; BELDA, S.; CUESTA, I. (2013). «Educating development professionals for reflective and transformative agency: insights from a master's degree». En: BONI, A.; WALKER, M. (eds.). *Universities and Human Development. A New Imaginary for the University of the XXI Century*. Londres: Routledge, pp. 192-203.
- PERIS, J. (2014). *Participation, Governance and Citizenship, proyecto GDEE*. Disponible en: <<http://gdee.eu/index.php/resources/courses-2/item/56-the-global-engineer/2-course-a-2-key-elements-for-addressing-the-global-dimension-of-engineering>> [fecha de consulta: 19 de junio de 2015].
- POSCH, A.; STEINER, G. (2006). «Integrating research and teaching on innovation for sustainable development». *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 7 (3), pp. 276-292.
- ROBEYNS, I. (2005). «The Capability Approach: a theoretical survey». *Journal of Human Development*, 6 (1), pp. 93-117.
- ROBOTOM, I.; HART, P. (1993). *Research in Environmental Education: Engaging the Debate*. Geelong: Deakin University.

- SCHOLZ, R.; MARKS, D. (2001). «Learning about transdisciplinarity: where are we? Where have we been? Where should we go?» En: THOMPSON, K. J.; GROSSENBACHER-MANSUY, W.; HÄBERLI, R.; BILL, A.; SCHOLZ, R. W.; WELTI, M. (eds.). *Transdisciplinarity: Joint Problem Solving Among Science, Technology, and Society: An Effective Way for Managing Complexity* Basel: Birkhäuser, pp. 236-252.
- SEN, A. (1999). «Democracy as a Universal Value». *Journal of Democracy*, 10 (3), pp. 3-17.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- SOCIAL WATCH (2015). *Post-2015 y FpD3: Comienzan los debates, emergen las líneas políticas*. Disponible en: <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/GPW_1_%202015_02_05_esp.pdf> [fecha de consulta: 20 de mayo de 2015].
- TAYLOR, E. W. (1998). *The theory and practice of transformative learning: a critical review*. Information Series 374. Columbus: Ohio State University. ERIC Clearinghouse on Adult, Career, and Vocational Education, Center on Education and Training for Employment, College of Education.
- TAYLOR, P.; FRANSMAN, J. (2004). *Learning and teaching participation: exploring the role of higher learning institutions as agents of development and social change*. Falmer: IDS.
- TAYLOR, P.; BOSER, S. (2006). «Power and transformation in higher education institutions: challenges for change». *IDS bulletin*, 37(6), pp. 111-121.
- TOBIAS, S. (2003). «Do we make better land use decisions by inter- and transdisciplinary work?». En: TRESS, B.; TRESS, G.; VAN DER VALK, A.; FRY, G. (eds.). *Interdisciplinary and transdisciplinary landscape studies: potential and limitations*. Wageningen: Delta Series 2, pp. 59-63.
- UNTERHALTER, E.; PEPPIN VAUGHAN, R; SMAIL, A. (2013): «Secondary and higher education in the post-2015 framework». *Compare Forum: the post-2015 education and development agenda*, 43 (6), pp. 817- 822.

- UNESCO (2014). *Declaración de Aichi-Nagoya sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002310/231074s.pdf>> [fecha de consulta: 20 de mayo de 2015].
- VANDEMOORTELE, J. (2011) «If not the Millennium Development Goals, then what?». *Third World Quarterly*, 32 (1), pp. 9-25.
- VV. AA. (2012). *El futuro que queremos para todos*, Nueva York. Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_sp.pdf> [fecha de consulta: 20 de mayo de 2015].

Datos del autor

ALEJANDRA BONI ARISTIZÁBAL. Doctora en Derecho y profesora titular del Departamento de Proyectos de Ingeniería de la Universidad Politécnica de Valencia (UPV). Codirectora del Máster en Cooperación al Desarrollo, coordinadora del Programa de Doctorado de Cooperación al Desarrollo en la UPV e investigadora de INGENIO (CSIC-UPV), profesora invitada en diversas universidades de Europa, África y América Latina. Sus temas principales de investigación son la educación para el desarrollo en la universidad, el desarrollo humano y el enfoque de las capacidades aplicado a la educación y a la planificación, el enfoque basado en derechos en la cooperación y las migraciones y el desarrollo. Ha publicado libros y artículos en diferentes revistas nacionales e internacionales sobre estas temáticas. Actualmente, es editora adjunta del *Journal of Human Development and Capability*, vocal de la Red Española de Estudios del Desarrollo y vicepresidenta de la International Development Ethics Association.



La col·lecció Visions d'un Món Desigual ofereix de manera compartida un coneixement crític, real i formatiu, i té la voluntat de sensibilitzar a les dones i els homes del futur més pròxim en el sentit que l'obtenció i l'administració dels recursos de la terra ha de respectar els valors humans i mediambientals reconeguts en els protocols internacionals, valors que garanteixen que els éssers humans i tots els éssers vius podran continuar habitant aquesta terra.

VISIONS
D'UN MÓN DESIGUAL