



**La cooperación al desarrollo y la infancia.  
Apuntes estratégicos para el caso de España**

José Antonio Alonso (dir.)

Pablo Aguirre

Alberto Castillo

WP01/12

ICEI Workingpapers



## Resumen

El presente trabajo pretende fundamentar un enfoque estratégico para la cooperación en materia de infancia. Para ello se parte de un análisis acerca de las relaciones entre infancia y desarrollo y de un estudio comparado de los enfoques adoptados a nivel internacional. A partir de una metodología elaborada al efecto, se presenta una medición del impacto, directo e indirecto, que la ayuda española tiene en materia de infancia. Y, finalmente, se hace una propuesta de definición estratégica de la política para la infancia en el marco de los sistemas de planificación de la ayuda internacional. Aunque la medición del impacto y la propuesta estratégica se refieren a la cooperación española, la metodología de medición elaborada en este estudio y la argumentación acerca del planteamiento estratégico trascienden al caso español, pudiendo ser generalizadas a otros donantes.

**Palabras clave:** Ayuda Oficial al Desarrollo, Cooperación española, infancia.

## Abstract

The aim of this work is to support a strategic approach to the cooperation on the childhood field. For this purpose, the article starts analyzing the relations between childhood and development and proposes a comparative study of the international approaches adopted by different donors. By using a methodology elaborated for this purpose, the study provides an impact assessment, considering both direct and indirect effects, of the Spanish aid in this field. Finally, it elaborates a strategic definition proposal to childhood policies within the framework of the international aid planning systems. Even when the impact assessment and the strategic proposal are related to the Spanish cooperation, the methodology for measurement elaborated in this study and the discuss about the strategic approach could be generalized to other donors.

**Key words:** Official Development Aid, Spanish Cooperation, Childhood.

---

*Este trabajo es fruto de la iniciativa y la financiación de UNICEF-España.*

**José Antonio Alonso** es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. [j.alonso@ccee.ucm.es](mailto:j.alonso@ccee.ucm.es)

**Pablo Aguirre** es Investigador Asociado al Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales. [pablo.aguirre@icei.ucm.es](mailto:pablo.aguirre@icei.ucm.es)

**Alberto Castillo** es Investigador Asociado al Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales. [albertocastillo@icei.ucm.es](mailto:albertocastillo@icei.ucm.es)



© José Antonio Alonso, Pablo Aguirre y Alberto Castillo.

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as.



# Índice

Resumen ejecutivo .....	7
1. Introducción.....	11
2. Infancia, desarrollo y cooperación.....	13
3. La cooperación destinada a la infancia: una panorámica de los distintos enfoques .....	17
4. Necesidad de un enfoque estratégico específico e integral para la infancia .....	19
5. España y la cooperación al desarrollo destinada a la infancia.....	22
5.1. Enfoque actual de la infancia en la cooperación española .....	22
5.2 ¿Cuánto ha dedicado España a la infancia?.....	24
5.3. Algunos apuntes estratégicos para la cooperación española .....	26
Referencias bibliográficas.....	32
Anexo.....	34



## Resumen ejecutivo

### *Necesidad de una mayor atención a la población infantil por parte de la cooperación*

A lo largo de las últimas décadas se ha producido una innegable mejoría en alguno de los indicadores de bienestar de la infancia a nivel internacional. Ello se debe al esfuerzo tanto de gobiernos como de donantes, que se han hecho crecientemente conscientes de la relevancia que tiene afrontar las necesidades de este importante colectivo. El despliegue de un marco normativo específico con relación a la infancia, ampliamente consensuado –la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989–, y la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, seis de los cuales tienen relación con la infancia, han contribuido a ese proceso. No obstante, es mucho lo que resta para que las necesidades y los derechos de la infancia reciban la atención que merecen.

En 2011 la infancia supone el 51% de la población total de los países menos adelantados (PMA), y en países como Níger o Uganda este porcentaje alcanza el 59%<sup>1</sup>. Pero la relevancia de la infancia va mucho más allá del ámbito puramente cuantitativo. La población infantil aglutina las ilusiones y proyectos de la sociedad en su conjunto, con lo que promover su bienestar hoy es garantizar una sociedad más justa y decente en el futuro.

Para avanzar en esa tarea, y para evitar posibles regresiones en el contexto de crisis económica, parece obligado que los donantes revisen sus planteamientos estratégicos sobre la infancia y traten de planificar su esfuerzo de promoción del desarrollo con la mayor consistencia posible. Este documento pretende contribuir a este ejercicio de reflexión para el caso de la cooperación española.

### *Los derechos de la infancia: un factor clave para el desarrollo*

El desarrollo comporta un esfuerzo transformador de toda una sociedad en el presente para hacer posible una situación de mayores derechos y libertades para las personas en el futuro. La infancia es un colectivo crucial en

ese proceso transformador. Varias razones justifican este aserto. En primer lugar, se trata del grupo poblacional mayoritario en los países en desarrollo, siendo aun más elevada su cuota entre la población más pobre. Así pues, atender a las necesidades de este colectivo es prestar atención a la mayoría de la sociedad de los países con menos oportunidades y, particularmente, a aquellos que sufren mayores carencias. En segundo lugar, es necesario atender a las necesidades de la infancia para romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza, evitando que la pobreza y la exclusión se conviertan en crónicas. En tercer lugar, las privaciones que hoy padezcan los niños y niñas tienen un efecto que trasciende el momento presente, por cuanto condiciona las posibilidades de desarrollo cognitivo y psicomotriz de la persona. En cuarto lugar, la infancia constituye una población tutelada, con menor capacidad que los adultos para hacer oír su voz, para organizarse de forma autónoma y trasladar sus demandas a las instituciones. Ello obliga a toda la sociedad, y a los poderes públicos en su nombre, a llevar a cabo acciones que garanticen el ejercicio de los derechos de este colectivo. En quinto lugar, la defensa de los derechos de la infancia y puesta en práctica es el mejor modo de asentar una cultura política democrática, extendiendo los valores de responsabilidad y solidaridad sobre los que se asienta una sociedad decente. En sexto lugar, es obligado respetar esos derechos porque forman parte del cuadro normativo que los países han suscrito a nivel internacional. La Convención sobre los Derechos del Niño, la legislación de la Unión Europea, la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales o los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que aluden a la infancia marcan un marco legal del que todos debieran sentirse responsables. En séptimo lugar, la agenda de desarrollo tampoco es ajena a esa responsabilidad compartida, como queda refrendado en las distintas metas contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que aluden muy central y explícitamente a logros en materia de bienestar infantil. Por último, los propios estudios sobre el desarrollo han confirmado, con respaldo empírico suficiente, que apoyar las oportunidades de la infancia supone una inversión en capital humano que redundará en el futuro en mayores contribuciones al desarrollo económico de esa sociedad.

---

<sup>1</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2011): *World Population Prospects: The 2010 Revision*, CD-ROM Edition; Se utiliza definición de “niños” y “niñas” aportada por la Convención sobre los Derechos del Niño del 29 de noviembre de 1989 en su artículo primero.

En suma, son muchos los argumentos que refrendan la importancia que la infancia tiene para el desarrollo.

*Los donantes y la promoción de la infancia: no hay una receta única.*

En los últimos años, los donantes se han mostrado más activos en la defensa de los derechos de la infancia. No obstante, han recurrido a definiciones estratégicas y a planteamientos doctrinales diversos. En un esfuerzo de síntesis cabría identificar dos aproximaciones diferenciadas. El primer grupo está conformado por aquellos que otorgan a la infancia un tratamiento específico que se plasma en un documento estratégico de cierta profundidad. Es el enfoque que adoptan Canadá, Suecia, Austria, Noruega y Bélgica, aunque con ciertas diferencias entre ellos. Canadá es el único donante que otorga a la infancia el máximo rango de prioridad, ya que *asegurar un futuro para niños y jóvenes* es una de sus tres áreas prioritarias de actuación. Suecia, por su parte, plantea una acción focalizada en la infancia que se pone en práctica mediante actuaciones en un grupo de sectores específicos. Noruega, aunque no define la infancia como una prioridad transversal, sí plantea medidas muy concretas para lograr visibilizar la temática de la infancia a través de principios que impregnen al conjunto de la cooperación. Bélgica, en cambio, concreta algo menos sus planteamientos pero sí plantea explícitamente la necesidad de transversalizar la cuestión de la infancia. Por último, Austria apuesta por un enfoque mixto que combina la focalización en acciones sobre la infancia con la transversalización de esta cuestión en el resto de la cooperación.

El segundo grupo está conformado por aquellos donantes que no consideran la infancia como un ámbito individualizado de actuación, sino que la incluye como parte de la política de promoción de los Derechos Humanos. Es el que asumen Reino Unido, Alemania, Dinamarca y Francia, países que no han elaborado documentos estratégicos específicos para la infancia. Reino Unido mantiene un compromiso genérico con los derechos de los niños, a través de su política de promoción de los Derechos Humanos, pero no los integra explícitamente en los documentos operativos. Alemania plantea transversalizar su estrategia de promoción de los Derechos Humanos en la cooperación, dentro de la cual se incluyen los derechos de la infancia. Dinamarca, tiene como una de sus cinco prioridades *Libertad,*

*democracia y Derechos Humanos*, dentro de la cual se incluye la infancia como uno de los ámbitos de trabajo. No obstante, no hay indicaciones más concretas ni de los objetivos específicos con arreglo a la infancia ni de la forma de ponerlos en práctica. Algo similar puede decirse de Francia.

Hay un elemento doctrinal común a todos los donantes analizados: el papel central de la Declaración de los Derechos Humanos, de la que se deriva la Convención sobre los Derechos del Niño. En el grupo de los donantes que prestan atención específica a la infancia, además, es común también la referencia a los ODM o el rendimiento de la cooperación en materia de infancia en términos de oportunidades futuras para la sociedad receptora.

*Abordar la infancia desde la cooperación requiere un enfoque estratégico específico, integral y coherente.*

Tres características parecen necesarias para que un enfoque estratégico de la cooperación en materia de infancia tenga auténtica capacidad transformadora. En primer lugar es necesario que la cooperación aborde la infancia mediante un planteamiento estratégico específicamente dirigido hacia este colectivo. La relevancia que tiene la infancia para el desarrollo, las necesidades particulares y diferenciadas de la población infantil o el gran coste que implica no atenderlas son argumentos que apoyan la necesidad de esta atención específica por parte de la cooperación.

En segundo lugar, el enfoque estratégico elegido debiera tratar integralmente todas las dimensiones que atañen al bienestar de esta población. No se pueden incrementar las oportunidades de las personas tratando las distintas dimensiones que conforman su realidad vital como compartimentos estancos. Es algo que la cooperación ha asumido ya tras décadas de aprendizaje y que adquiere si cabe mayor relevancia en el caso de los niños y niñas, por estar en periodo de formación físico y cognitivo. Como ha acreditado sobradamente la literatura en la materia, la complementariedad e interrelación de las necesidades y capacidades de niños y niñas, obligan a un tratamiento integral de dichas cuestiones, si se quieren maximizar avances y evitar retrocesos en unas áreas fruto de la desatención relativa en otras.

En tercer lugar, el enfoque adoptado para la cooperación con relación a la infancia, debiera



ser capaz de dotar de coherencia interna al conjunto de esta política con respecto a los intereses de la infancia. Este colectivo recibe de forma directa o indirecta la influencia de una parte muy relevante de las acciones de cooperación, tanto por su relevancia numérica en las poblaciones de los países en desarrollo como, sobre todo, por su carácter tutelado, que les hace receptores indirectos de todas las actuaciones que incidan directamente sobre aquellos que ejercen esa tutela. Es pertinente, por lo tanto, tratar de dotar a este conjunto de actuaciones de coherencia, identificando la influencia que intervenciones no directamente relacionadas con la infancia tienen sobre la población de niños y niñas.

*La cooperación española ha incrementado el peso estratégico de la infancia, pero son necesarios avances de mayor calado.*

La cooperación española ha otorgado un protagonismo creciente a la cuestión de la infancia en los sucesivos Planes Directores. Si el I Plan Director de la Cooperación 2001-2004 aludía solamente a esta cuestión en dos ocasiones, pero sin elaborar planteamiento estratégico alguno, el II Plan Director avanza en la visibilización del colectivo, aludiendo a la infancia en distintas políticas sectoriales. A pesar de ello, las acciones que aluden a la infancia carecen de un planteamiento estratégico fundado y compartido.

Esta debilidad parece subsanarse en el III Plan Director. El hecho de que *infancia y juventud* adquiera entidad propia, como un contenido temático, junto a las prioridades sectoriales y transversales, otorga visibilidad a este colectivo y permite un desarrollo más cuidadoso, compacto y cohesionado de toda la argumentación doctrinal. Sin embargo, los avances no dieron todo el fruto que sería deseable. En primer lugar, por la indefinición de la categoría *infancia y juventud*, que no es una prioridad transversal pero tampoco sectorial. Esa indefinición estratégica no ha ayudado a situar a la infancia en el lugar que le corresponde en la política de ayuda. En segundo lugar, no ha habido directriz alguna respecto a en qué medida los contenidos temáticos tradicionales –sectoriales y horizontales– deben verse afectados por lo establecido en el epígrafe *infancia y juventud*. Todo ello ha afectado la puesta en práctica de la política de ayuda respecto a la infancia.

Pese a ello, a lo largo de los últimos años ha crecido la cooperación destinada a la infancia.

Buena parte de ese progreso se produjo como consecuencia del incremento de la ayuda multilateral. El crecimiento de los recursos destinados a UNICEF y la suscripción de un Marco de Asociación Estratégica con esta institución multilateral dan cuenta de la voluntad de la cooperación española de asumir un más firme compromiso con la infancia. Es este un aspecto positivo que sin duda debe reseñarse, pero que obviamente no sustituye la carencia de una más consistente integración de la infancia en la planificación estratégica de la cooperación española.

*De cada euro de ayuda, cuarenta céntimos afectan a la infancia.*

La necesidad de dotarse de un planteamiento sólido y consistente para la cooperación en materia de infancia es coherente con el efecto directo e indirecto que la ayuda tiene sobre la infancia. No existe procedimiento convenido a nivel internacional que ayude a identificar la cuantía de la ayuda dirigida a la infancia. Por este motivo se ha tenido que elaborar para este estudio una metodología específica al efecto.

La metodología elaborada parte de la base de que los efectos de la cooperación sobre la infancia exceden con mucho los que se derivan exclusivamente de aquellas acciones destinadas explícitamente a este colectivo. Por ello, se procedió a definir factores de ponderación para estimar la ayuda dirigida a la infancia. En unos casos ese factor de ponderación deriva de información directa de la naturaleza de la intervención o de la población beneficiaria, en otros de la aplicación de criterios indirectos para ponderar la cuota que afecta a niños y niñas en las intervenciones estudiadas. Siempre que la información lo permitía se recurrió a indicadores asociados a la naturaleza o sector de la intervención, cuando esa información no estaba disponible y la intervención afectaba al conjunto de la sociedad, se recurrió a aplicar la alícuota correspondiente al colectivo infantil en el conjunto de la población del país.

De la aplicación de esos criterios se deriva que algo más del 40% de la AOD bilateral española en los años 2005, 2007 y 2009 tiene una incidencia directa o indirecta sobre la población infantil. De ese agregado, la ayuda que tiene una incidencia directa y expresa sobre la infancia se mueve entre el 7,3% y el 8,3% de la ayuda bilateral. La diferencia entre esas dos ratios da cuenta del importante efecto indirecto que la ayuda tiene sobre niños y niñas.

*Propuesta estratégica: la infancia como una prioridad poblacional.*

Partiendo de la idea de que no hay una única receta que pueda considerarse universalmente válida, el estudio de la experiencia internacional sugiere que la infancia debiera ser considerada como una *prioridad poblacional* por parte de la cooperación española. Varios argumentos apoyan la pertinencia de este planteamiento, que supone utilizar una nueva categoría que se añadiría a los contenidos temáticos ya presentes en el III Plan Director, como son las prioridades sectoriales y las prioridades transversales.

En primer lugar, la consideración de la infancia como prioridad poblacional le otorga a este ámbito el rango de contenido temático autónomo y específico dentro del esquema estratégico de la cooperación. Esta opción parece la más adecuada de las que en principio podrían plantearse. Es preferible, en primer lugar, a la opción de subsumir la infancia en el ámbito de los Derechos Humanos, tanto porque hay cuestiones específicas relativas a este colectivo que no quedan bien contempladas en un marco genérico de promoción de los Derechos Humanos como, desde un punto de vista más práctico, por la pérdida de visibilidad que ello comportaría. En segundo lugar, tampoco parece adecuado tratar a la infancia como un sector, porque la infancia requiere un tratamiento multisectorial en el que diversas perspectivas sectoriales se articulen y refuercen. En tercer término, no sería tampoco acertado considerar la infancia como una prioridad transversal ya que, pese a su mucha relevancia, no supone una dimensión de la realidad social que se vea indefectiblemente afectada cualquiera que sea la intervención en materia de cooperación que se lleve a cabo. La consideración de la infancia como prioridad poblacional refrenda tanto la relevancia de este ámbito como su especificidad.

En segundo lugar, la introducción de la categoría *prioridad poblacional* permite mejorar en materia de integralidad y coherencia los contenidos de infancia. El enfoque propuesto aquí permite que la prioridad sea definida integrando el conjunto de los sectores que afectan a la infancia, garantizando de esta manera la integralidad demandada. Pero además, contribuiría también a mejorar la coherencia del conjunto de la ayuda con respecto a la infancia, al permitir que los criterios que informan la prioridad poblacional sean considerados en cuanta

intervención se proponga la cooperación, con independencia de que no afecte directamente a la infancia. En suma, la definición de la infancia como prioridad poblacional sería el mejor medio para garantizar la especificidad, integralidad y coherencia que se demandan como criterios de la política de cooperación en este campo.

Asumir esta definición estratégica comporta avanzar también en ámbitos operativos que ayuden a concretar el trabajo en la infancia. Sin ánimo de exhaustividad, siete son las cuestiones que se revelan como más importantes:

- En primer lugar, parece obligada la definición de un documento de política referido a la defensa de los derechos de la infancia que oriente el trabajo, los medios instrumentales y los recursos económicos de la cooperación en este ámbito en una perspectiva de medio plazo.
- En segundo lugar, es necesaria una gran claridad respecto a cómo engarzar el contenido temático de la infancia con el resto de la planificación estratégica. Esto significa que deberán articularse los mecanismos para que lo establecido en el documento estratégico dedicado a la infancia tenga capacidad de informar lo que pueda llevarse a cabo en otros sectores de actuación de la cooperación.
- En tercer lugar, parece obligada también la configuración de una “mesa de trabajo” multisectorial y multi-agente en el seno de las agencias bilaterales de desarrollo en la que participen los responsables de las políticas sectoriales con más incidencia sobre la infancia, junto con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la infancia.
- En cuarto lugar, no se puede desatender un ámbito tan relevante como es el seguimiento y la rendición de cuentas. Si se opta por un diseño estratégico que otorgue a la infancia la relevancia que se entiende como adecuada en este documento, es imprescindible establecer mecanismos para analizar el grado de cumplimiento de lo que se ha propuesto estratégicamente.

- En quinto lugar, parece necesario considerar la infancia en las estrategias de análisis y gestión del conocimiento que lleve a cabo la cooperación española. El correlato a la definición de la infancia como prioridad poblacional es el establecimiento de medidas que garanticen que se activa un proceso de investigación, especialización y aprendizaje, que ayude a enriquecer los planteamientos estratégicos y operativos, a partir del análisis y de la experiencia.
- En sexto lugar, de los rasgos atribuidos a la infancia se deriva la necesidad de contar con recursos humanos especializados en la infancia en el seno de la cooperación española. No sólo para informar la política dirigida directamente a la infancia, a través de adecuados diagnósticos y diseño de contenidos, sino también para garantizar que los impactos sobre la infancia derivados de las intervenciones en otros sectores son adecuadamente tenidos en cuenta.
- En séptimo y último lugar, la Cooperación española tiene que potenciar y fomentar su participación en foros nacionales e internacionales especializados en derechos de la infancia y cooperación.

## 1. Introducción

En 2011 se estimaba que vivían en el mundo en torno a 2.450 millones de niños y niñas, que representaban el 35% de la población total mundial<sup>2</sup>. En el conjunto de los países menos adelantados (PMA) la infancia supone el 51% de la población total, y en países como Níger y Uganda este porcentaje alcanza el 59%. La mera alusión a las cifras da idea de la significación de este segmento social. Sin embargo, el simple recuento poblacional no es el único, y ni siquiera el más relevante, de los posibles argumentos que sustentan la relevancia de la población infantil para los países más pobres y sus procesos de desarrollo o el protagonismo que dicho colectivo debería tener en las políticas de cooperación de los donantes.

<sup>2</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2011): *World Population Prospects: The 2010 Revision*, CD-ROM Edition; Se utiliza definición de "niños" y "niñas" aportada por la Convención sobre los Derechos del Niño del 29 de noviembre de 1989 en su artículo primero.

La población infantil aglutina las ilusiones y proyectos de la sociedad en su conjunto, con lo que promover su bienestar es invertir en el futuro de la sociedad. Además, la desconsideración de sus necesidades tiene un impacto severo y perdurable en el tiempo, por tratarse de personas en periodo de crecimiento físico y cognitivo, que pueden arrastrar a lo largo de sus vidas los efectos de las privaciones que sufrieron durante su niñez. La población infantil sufre de forma particular la situación de pobreza en que se encuentran grandes segmentos de la población mundial, estando niños y niñas sobrerrepresentados dentro de los colectivos más desfavorecidos en los países en desarrollo. Y, en fin, la población infantil tiene limitada su capacidad para participar de forma autónoma en los procesos políticos y de decisión social, para hacer valer sus derechos y necesidades por sí misma, lo que obliga a los poderes públicos a asumir responsabilidades en la defensa de esos derechos de una manera más cuidadosa y exigente que la de otros colectivos que tienen mayores capacidades, recursos y voz en la sociedad. Son todas razones que avalarían una especial atención de los gobiernos (y de los donantes) a este sector de la población.

Sin embargo, el protagonismo que posee la infancia tanto en las políticas, programas y estrategias de desarrollo de los gobiernos de los países en desarrollo como, aunque con variable intensidad, en las prioridades de algunos donantes no parece estar todavía a la altura de la relevancia de este ámbito antes enunciada. Por lo que se refiere al primer aspecto, el enfoque más extendido es el que trata a la población infantil exclusivamente a través de sus políticas en sectores parcelados, tales como la educación y salud básica infantil. A juzgar por distintas evaluaciones (Harper *et al.*, 2009a), no parece existir un enfoque integral de los derechos de la infancia ni en las Estrategias de Desarrollo ni en los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSPs en sus siglas en inglés), que son exigidos por el FMI y el Banco Mundial como condición necesaria para la condonación de deuda y para percibir asistencias o préstamos. Únicamente en algunos casos particulares -Liberia en 2007 y El Salvador en 2009- se ha incorporado la infancia en los documentos estratégicos de reducción de la pobreza, aunque sin que ello comporte que la temática de la infancia adquiera una presencia importante en el contenido de la política (ADAP, 2009 citado en Harper y Jones, 2009). Por lo que se refiere a

los donantes, la situación es muy diversa, como más adelante se verá, pero todavía hay muchos donantes que diluyen el tratamiento de la infancia en una serie de sectores de intervención en los que niños y niñas forman el grueso de la población beneficiaria, sin que tampoco se advierta la presencia de una política integral dotada de la prioridad que parece razonable esperar dada la relevancia del sector.

Es innegable, a pesar de todo, la mejoría en los indicadores de bienestar de la infancia en las últimas décadas. Es sintomática, en este sentido, la reducción del número de muertes anuales de menores de 5 años, de 12.5 millones en 1990 a 8 millones en 2009, atribuible al menos parcialmente al incremento del porcentaje de población infantil vacunada contra las principales enfermedades infantiles, que fue de 75% en 1990 y de un 81% en el 2009. Además, se ha constatado una mejoría en el ámbito de la educación, entre otras causas, debido a la reducción del número de niños y niñas desescolarizados que pasó de 115 millones en 2002 a 101 millones en 2007; a la permanencia hasta el último grado de primaria de un 91% del alumnado en 2005-2009; y también por el avance en el índice de paridad entre géneros de la educación primaria, que se sitúa en torno al 96% en la mayoría de las regiones en desarrollo.<sup>3</sup>

Esta dinámica positiva puede relacionarse con diferentes factores. Cabe destacar, por una parte, avances en el marco normativo, como demuestra que se haya alcanzado un consenso generalizado internacionalmente en torno a la necesidad de brindar especial atención a los derechos de los niños y niñas. Este consenso se tradujo en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 que ha sido firmada por la totalidad de los países del mundo y ratificada por todos ellos, con la excepción de EE.UU y Somalia<sup>4</sup>. Desde entonces, se reconoce a los niños y las niñas como sujetos de derechos y al Estado como responsable de la salvaguarda de esos derechos.

La Declaración del Milenio y la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) supuso un nuevo paso en la adecuada direc-

ción de otorgar mayor relevancia a la infancia: seis de los ocho objetivos tienen a la población infantil como principal foco de atención; y otros dos igualmente se relacionan, aunque de forma indirecta, con la situación de la infancia o requieren mejoras en los logros sociales que afectan a esa población para hacer los propósitos proclamados.

Por otra parte, se han producido también avances en el ámbito doctrinal, en el marco de la progresiva implantación del concepto de desarrollo humano como eje vertebrador de los esfuerzos por promover oportunidades en los países del Sur. Así, se ha pasado a entender la pobreza infantil de forma multidimensional, huyendo del reduccionismo que supone una concepción puramente económica e integrando otras dimensiones como la educación, salud y estándares de vida<sup>5</sup>. UNICEF aporta una definición integradora de la pobreza infantil, en *Estado Mundial de la Infancia* del 2005, considerándola, en cuanto a su efecto sobre niños y niñas, como: “(...) la privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencia o participar como miembros plenos y en pie de igualdad de la sociedad” (UNICEF, 2005: 18).

Así pues, un contexto normativo y doctrinal favorable ha conformado un escenario que sin duda ha estimulado los avances mencionados, que son significativos pero aún insuficientes, sobre todo teniendo en cuenta la actual situación de crisis económica que puede generar un estancamiento o incluso un retroceso en estas dinámicas de mejora del bienestar infantil. Varios trabajos (Harper *et al.*, 2009a; Harper *et al.*, 2011; UNICEF, 2009) muestran que la infancia es el colectivo más vulnerable en una situación de crisis económica, debido a que se incrementan las tasas de mortalidad, se reducen las matriculas escolares (ya que la mayoría de las veces los niños tienen que trabajar y las niñas dedicarse a las tareas del hogar), se incrementa la desnutrición y también la inseguridad. Además, si en este escenario se aplica una política de reducción del gasto público en servicios sociales, es fácil que se incrementen las cifras de incidencia de la pobreza, también entre los niños y niñas.

<sup>3</sup> Datos obtenidos del Estado Mundial de la Infancia UNICEF 2010 y 2011.

<sup>4</sup> United Nations Treaty Collection. Convention on the Rights of the Child. [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg\\_no=IV-11&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en) [último acceso el 6 de diciembre de 2011]

<sup>5</sup> 3 dimensiones y 10 indicadores; véase el Multidimensional Poverty Index (MPI): <http://hdr.undp.org/en/statistics/mpi/> [último acceso el 6 de diciembre de 2011]

Parece, por lo tanto, que combatir la pobreza infantil debiera constituir en el contexto actual una prioridad para el desarrollo, en mayor medida de lo que lo ha sido hasta el momento. Es necesario que tanto los países receptores de ayuda como los donantes definan la infancia como una prioridad estratégica de sus políticas de desarrollo. Esto facilitaría una incorporación más eficaz de esta temática en la agenda política, algo muy necesario por la falta de voz de la población infantil y la consiguiente invisibilización de su situación. La falta de recursos financieros, en especial en el contexto actual, no debiera justificar la postergación de ese propósito. Máxime si se tiene en cuenta que, como diversos estudios indican, pueden obtenerse logros muy notables, mejorando la condición de la infancia, sin necesidad de emplear cuantiosos recursos, a través de políticas inteligentes y meditadas (Kurukulasuriya *et al.*, 2011; Patel, 2004).

La cooperación internacional tiene un papel relevante que cumplir en este sentido. La propia Convención sobre los Derechos del Niño, un marco normativo de obligado cumplimiento para los Estados partes que lo han ratificado, prevé que en aquellos casos donde el Estado responsable de garantizar los derechos no pueda llevar a cabo esa tarea por sus escasos recursos, deberá tratar de desarrollarlos dentro del marco de la cooperación internacional<sup>6</sup>. Así pues, corresponde también a los países donantes preguntarse cómo promover a través de su política de ayuda al desarrollo una mejora en el bienestar de la población infantil.

Este documento pretende contribuir a este ejercicio de reflexión para el caso de la cooperación española y su incidencia en la infancia de los países en desarrollo. Tras esta introducción, la estructura del documento es la que sigue. El segundo epígrafe se dedica a razonar tanto la relevancia que tiene la infancia para la dinámica de desarrollo de los países como, derivado de ello, para las políticas de cooperación de los donantes. El epígrafe tercero ofrece una breve panorámica de los enfoques que actualmente utilizan algunos de los principales donantes en su cooperación en materia de infancia. El epígrafe cuarto trata de argumentar la utilidad de abordar la cooperación en materia de infancia a partir de un enfoque estratégico específico, que contemple de forma integrada las distintas dimensiones relevantes

y que promueva una mayor coherencia con respecto a los intereses de la infancia por parte del conjunto de la cooperación. Por último, el epígrafe quinto está dedicado a la cooperación española en materia de infancia, contemplando tres aspectos: una aproximación crítica al tratamiento que la infancia recibe en el marco estratégico de la cooperación, un ejercicio cuantitativo que trata de clarificar qué parte de la ayuda española incide finalmente en la infancia y, por último, algunos apuntes de tipo estratégico respecto a cómo la cooperación española puede incorporar la temática de la infancia en los futuros marcos de planificación.

## 2. Infancia, desarrollo y cooperación

El desarrollo es una dinámica de cambio del conjunto de una sociedad en la que la mejora del bienestar de la infancia juega un papel estratégico crucial. Este epígrafe se dedica a exponer varios de los argumentos que permiten justificar esta afirmación. En ellos se sustenta también, en último término, la prioridad que la infancia debe tener también para las políticas de cooperación. Dado que la cooperación pretende favorecer las oportunidades de desarrollo de los países, parece razonable que esta política otorgue a la infancia una relevancia en los planos estratégico y operativo acorde con las potencialidades que este ámbito tiene para hacer realidad los objetivos de desarrollo. Veamos los argumentos que sustentan ambos juicios.

El primer argumento parte del hecho de que el desarrollo comporta un esfuerzo transformador en el presente para hacer posible una situación de mayores derechos y libertades para las personas en el futuro. Los sujetos que conforman ese futuro son los que nutren la infancia del presente. Dicho de otro modo, la infancia atesora las ilusiones y proyectos de toda una sociedad, y de su bienestar presente depende en buena medida que la sociedad en su conjunto alcance en el futuro mayores cotas de derechos, mayores capacidades y opciones vitales y menores situaciones de privación. Invertir en la infancia de hoy es hacer posible ese escenario de futuro que el proceso de desarrollo comporta.

La idea de generar mayores oportunidades para la próxima generación depende, además, de forma central de que logren romperse los

<sup>6</sup> Véase el artículo 4 de la Convención de los Derechos del Niño, 1989.

canales de transmisión intergeneracional de la pobreza. Cuando una persona ha sido privada en su niñez de recursos materiales, emocionales y espirituales necesarios, al alcanzar la edad adulta es muy posible que traslade su situación de pobreza en materia de opciones vitales a sus hijos, que a su vez quedan atrapados en ese mismo círculo vicioso, perpetuándolo. El trabajo con la infancia es una de las herramientas imprescindibles para luchar contra este gran obstáculo al desarrollo, contra el círculo vicioso intergeneracional de la pobreza.

El segundo argumento se basa en que las carencias que padezca la infancia tienen un coste mayor que carencias similares en otros sectores de la población adulta. En ambos casos una situación de privación genera un sufrimiento que debe ser socialmente combatido. Pero la infancia es el periodo en que se produce el desarrollo cognitivo y psicomotriz de la persona. Ello comporta que una privación sufrida en esta edad puede provocar, además del sufrimiento presente, consecuencias negativas para el normal desarrollo de la persona en el futuro. Dicho de otro modo, las carencias y privaciones tienen en el caso de la infancia un impacto amplificado, ya que no sólo afecta a las condiciones del presente, sino a los posibles desarrollos futuros de las personas afectadas. Esto refuerza la idea de la relevancia que tiene la infancia para el desarrollo.

El tercer argumento se basa en el mero recuento de la población en los países en desarrollo y en la relevancia que la infancia tiene en ellos, en un doble sentido. Por una parte, la población infantil es mayoritaria en el conjunto de la población de los países en desarrollo, particularmente de los más pobres. Pero es que adicionalmente, como ya se ha destacado, la presencia de población infantil en los colectivos que sufren más privaciones es aun mayor de lo que indica su peso relativo en el total de la población. Estos hechos justifican por sí solos que en el ámbito del desarrollo se otorgue relevancia a la infancia, ya que al hablar de este colectivo se está aludiendo al segmento mayoritario de la sociedad del mundo en desarrollo, que además está afectada en mayor medida por las situaciones de privación asociadas a la pobreza.

Un cuarto argumento que sustenta la relevancia que la infancia tiene para el desarrollo y que debiera tener también para la cooperación deriva de la condición de población tutelada que ostenta este colectivo. Tal como señala

Amartya Sen, el desarrollo supone una ampliación tanto de las opciones que tienen las personas como de la capacidad efectiva de que gozan para elegir entre ellas. Varias décadas de ayuda internacional han mostrado la importancia que tiene la participación efectiva y empoderada de los beneficiarios del desarrollo, que deben erigirse en los principales protagonistas y decisores de esta dinámica de cambio. Si el desarrollo descansa en la promoción de las propias capacidades, parece claro que este proceso se verá favorecido por el hecho de que las personas tengan voz y voto para hacer oír sus demandas, y de que existan unas instituciones legítimas que articulen la acción colectiva.

Ahora bien, los niños y niñas de los países desarrollados y en desarrollo tienen una menor capacidad que los adultos para hacer oír su voz, para organizarse de forma autónoma y trasladar sus demandas a las instituciones. Cabría decir que, respecto a otros colectivos sociales, a la infancia le caracterizan sus particulares dificultades para generar una acción colectiva autónoma en defensa de sus intereses. Precisamente porque acoge a aquella parte de la población que se encuentra en etapas incipientes de su proceso de formación y de realización personal, y aunque la CDN reconoce el derecho a ser escuchados (tanto individual como colectivamente) en los temas que le afecten, la infancia tiene dificultades para organizarse, para articular una voz propia y participar en forma auto-afirmativa en la dinámica social, haciendo valer sus necesidades e intereses. Es más, hasta su mayoría de edad, niños y niñas son agentes tutelados, sin capacidad para actuar con total libertad por sí mismos. Aunque esta dependencia respecto a los adultos es razonable y necesaria, en determinadas circunstancias puede ocurrir que las necesidades de niños y niñas se vean preteridas o invisibilizadas, al estar sus demandas mediadas en la mayoría de los casos por la acción de quienes les tutelan. A toda la sociedad, y a los poderes públicos en su nombre, les corresponde evitar que eso suceda. Debe ser el conjunto de la sociedad, a través de los poderes públicos, quien garantice el espacio adecuado para que las necesidades, derechos e intereses de este colectivo puedan conocerse y atenderse adecuadamente. Se trata, por tanto, de una población que, aun siendo sujeto de derechos como reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño, requiere de una especial atención y tutela para que esos derechos los pueda ejercer.

Si clara es la exigencia que se deriva para los poderes públicos con relación a la población infantil, igualmente claro parece que la cooperación puede asumir un papel relevante en este sentido. En la medida en que los esfuerzos de cooperación pretenden apoyar dinámicas de progreso de los países más pobres, es indudable que los donantes deben asumir como propia la tarea de promover una mayor visibilidad de la cuestión de la infancia, así como un tratamiento más explícito de esta temática por parte de los países socios, acorde con la importancia de este ámbito para el desarrollo. Esta tarea cobra especial importancia en contextos en que las capacidades institucionales son escasas para atender todas las demandas sociales de la población, porque entonces existen más riesgos de que las necesidades de la infancia queden veladas.

Un quinto argumento de la relevancia de la infancia para el desarrollo descansa en el papel que la defensa los derechos de ese colectivo tienen en la promoción de la cultura política democrática. Garantizar los derechos de la infancia supone extender los criterios de responsabilidad y solidaridad sobre los que se asientan los valores democráticos. Al aproximar a la infancia los instrumentos democráticos -como la participación-, en donde niños y niñas hacen escuchar su voz para la construcción de políticas más adecuadas para ellos, se están también sembrando los valores y consolidando las instituciones propias de una sociedad democrática en el futuro<sup>7</sup>.

El sexto argumento alude al marco normativo internacional en materia de Derechos Humanos, donde el protagonismo que cobra la infancia refrenda la relevancia que para el desarrollo tiene este colectivo y asigna a la cooperación un claro papel respecto a este ámbito de actuación. Este marco normativo se articula alrededor de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que supone un compromiso de los Estados partes para reconocer, respetar y proteger los derechos recogidos por dicha Convención a través de su aplicación e inclusión en la propia legislación nacional, dotándose de herramientas para la consecución de estos derechos y mecanismos de penalización para quienes atenten contra ellos. Esta Convención cuenta con dos protocolos facultativos

que la complementan y desarrollan. Por medio de esta batería normativa se logra articular los derechos civiles, políticos, culturales, sociales y económicos de la infancia, resaltando cuatro principios fundamentales que deben tenerse en cuenta a la hora de emprender cualquier acción o política relacionada con la infancia, como son: el interés superior de la infancia, la no discriminación, el derecho a la vida y el desarrollo; y el respeto a la libre opinión y participación de la niñez.

Pero el marco normativo internacional en materia de Derechos Humanos no se limita a afirmar la relevancia de la infancia para el desarrollo, sino que atribuye a la cooperación una clara responsabilidad en la promoción de mayores oportunidades para la infancia, en particular promoviendo el cumplimiento de sus derechos. Ya en el preámbulo de la CDN se reconoce “*la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo*”. En el Artículo 24 se establece explícitamente que la cooperación internacional debe ser alentada y promovida por los Estados Partes a fin de contribuir al cumplimiento efectivo del derecho a la salud, y algo análogo se establece en cuanto al papel de la cooperación internacional con relación al derecho a la educación en el Artículo 28.

Hay también alusiones al papel que le corresponde a la cooperación internacional en la promoción de los derechos de los niños en dos Protocolos facultativos de la Convención, en vigor desde 2002: en la introducción y Artículo 7 del *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, y en el Artículo 10 del *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*. Por último, el Comité de los Derechos del Niño, que es el órgano que supervisa la forma en que los Estados cumplen las obligaciones derivadas de la CDN, sostiene que “*los Estados, cuando ratifican la Convención, asumen la obligación, no sólo de aplicarla dentro de su jurisdicción sino también de contribuir, mediante la cooperación internacional, a que se aplique en todo el mundo*”.

Todavía dentro del ámbito normativo internacional cabría aludir también a la legislación de la Unión Europea en el ámbito de la protec-

<sup>7</sup> Véase *The Rights of the Child in Development Cooperation* del Belgium Foreign Affairs, FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation. Directorate – General for Development Cooperation.

ción de los derechos de los niños o a la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, ocupan un lugar destacado dos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): el *Convenio N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo* y el *Convenio N° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*. Por último, hay que aludir al marco normativo nacional de España, que incluye el artículo 7 de la LCID (especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil).

En definitiva, una política pública como es la cooperación no puede desatender los compromisos asumidos por la casi totalidad de la comunidad internacional en un ámbito como la infancia, que entronca además con la Agenda de los Derechos Humanos. Esta exigencia es mayor, si cabe, cuando se considera que en dichos consensos se establece con claridad el papel que la cooperación internacional debe asumir como medio para que los países promuevan el cumplimiento del marco normativo de los Derechos del Niño más allá de las propias fronteras.

Acaso como consecuencia de los argumentos anteriormente ofrecidos, la comunidad internacional se hizo eco de la relevancia que la infancia tiene en la política orientada a promover el desarrollo, por lo que cuando hubo la oportunidad de consensuar una agenda de desarrollo, a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), parte de las metas se refirieron de forma explícita a logros en materia de la infancia. Como es sabido, la lucha contra la pobreza se ha convertido desde la Declaración del Milenio en 2000 en el objetivo alrededor del cual se articulan los esfuerzos de desarrollo de la comunidad internacional. La infancia es un ámbito clave en este sentido, ya que en ella radican gran parte de las oportunidades de romper los canales de transmisión intergeneracional de la pobreza. Parece muy razonable, por lo tanto, que la comunidad internacional, a la hora de elaborar sus lineamientos estratégicos, tome en consideración un ámbito específico como es la infancia al que el marco doctrinal definido por los ODM dota de relevancia a través de diversas metas específicas que atañen a este colectivo.

De este modo, la definición por parte de la comunidad internacional de los ODM resalta la manifiesta importancia de la infancia en la consecución del desarrollo humano en sus

principales esferas. El compromiso con dichos objetivos, responde claramente a la voluntad de cumplimiento y respeto de los derechos fundamentales de la infancia estipulados en la CDN y sus protocolos facultativos. Seis de los ocho ODM implican directamente a la infancia, ya que buscan solventar las carencias de sus necesidades básicas. Objetivos tales como erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer (específicamente eliminando las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria), reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, se encuentran directamente relacionados con la infancia. Igualmente el cumplimiento de los dos últimos objetivos, garantizar el sustento del medio ambiente y fomentar una asociación para el desarrollo, llevan consigo indirectamente un mejoramiento en la calidad de vida de los niños y niñas. Es por esto, que la consecución de los ODM está relacionada y potenciada directamente con el efectivo ejercicio de la CDN en los países en desarrollo.

Por último, cabría decir que los estudios de medición del impacto de desarrollo no hacen sino confirmar, en este caso desde un punto de vista cuantitativo, la relevancia otorgada a la infancia en las estrategias de desarrollo. Dicho de otro modo, la inversión en la infancia representa a largo plazo una contribución rentable para el crecimiento de un país. Así lo atestiguan diversos estudios (Karoly *et al.*, 1998; Heckman *et al.*, 2007; Grunewald *et al.*, 2007 y Vegas *et al.*, 2010), según uno de ellos (Karoly *et al.*, 1998 citado en UNICEF, 2001: 54) por cada dólar invertido en la infancia la tasa de retorno para la sociedad en el futuro se llega a estimar en torno a los siete dólares aproximadamente. Este hecho puede entenderse intuitivamente, ya que la inversión en educación, salud, nutrición, agua y saneamiento implica inversión en capital humano, lo que facilita que, en el futuro, aquella población que ha sido beneficiaria de estos servicios se convierta en personal cualificado, capacitado y sano que pueda contribuir al crecimiento económico con una mayor productividad (UNICEF, 2009; Marcus *et al.*, 2011). Parece clara también otra vía por la que esta inversión en el capital humano genera retornos en términos económicos, ya que la mayor cualificación y dinamismo que tendrá la fuerza laboral será un factor de atracción para inversiones extranjeras



potencialmente beneficiosas para el desempeño económico del país<sup>8</sup>. En definitiva, son numerosos los argumentos que justifican que se otorgue un papel preponderante a la infancia en todo lo referente a la promoción del desarrollo y, por ende, que la cooperación incorpore de forma decidida y consciente este ámbito de actuación como un importante eje estratégico. Una vez hecho este repaso, es ilustrativo aludir, sin pretensión de exhaustividad, a las aproximaciones que algunos de los principales donantes hacen a esta cuestión<sup>9</sup>. A este análisis se dedica el siguiente epígrafe.

### 3. La cooperación destinada a la infancia: una panorámica de los distintos enfoques

En términos generales, los donantes se suman a los esfuerzos que realizan los países receptores con sus políticas domésticas relativas a la infancia, ya sea para incidir de forma directa en la condición de los niños y niñas, a través de intervenciones de protección social centradas en la salud, nutrición y educación infantil, ya para hacerlo de forma indirecta, mediante políticas que aumentan los ingresos del hogar, reduciendo la demanda del trabajo infantil (Harper y Jones, 2009).

No obstante, los enfoques que utilizan los donantes para acometer esta tarea son muy diversos. A efectos de clarificar la exposición pueden categorizarse los donantes analizados en dos grupos, aunque hay que resaltar que las categorías propuestas incluyen planteamientos muy heterogéneos. Un primer grupo estaría formado por aquellos donantes que le dan a la infancia un tratamiento específico, plasmado en un documento estratégico de cierta profundidad, ya sea como una cuestión central de su estrategia de cooperación o bien como un ámbito que debiera transversalizarse al conjunto de acciones de cooperación. Un segundo grupo lo formarían aquellos que no tienen un tratamiento profundo de la infancia como un ámbito individualizado de actuación, pero que consideran este ámbito como parte de su política de promoción de los Derechos Humanos.

El primer grupo de donantes con arreglo al

criterio enunciador incluiría a Canadá, Suecia, Austria, Noruega y Bélgica, aunque con planteamientos muy distintos en su grado de ambición y en su forma de llevarse a la práctica. Canadá es el donante que con mayor claridad apuesta por la infancia como un ámbito de trabajo primordial para su cooperación. Asegurar un futuro para niños y jóvenes es una de las tres áreas prioritarias que se destacan en su Plan Estratégico para el año 2011. A su vez, este foco estratégico sigue los lineamientos establecidos por una estrategia sectorial publicada en 2009, en la que se establecen tres líneas de actuación, como son la supervivencia, la educación y la seguridad de los niños, lo que incluye ámbitos como el marco legal o la protección contra los abusos y la violencia. Así pues, Canadá considera la infancia como uno de sus tres ámbitos de actuación preferente, y se dota de una estrategia específica para trabajar en él.

Suecia, por su parte, presta también una atención grande a la infancia, pero con un planteamiento distinto al canadiense. La cuestión de la infancia se aborda en un amplio documento estratégico específico, aunque no se trata de un área prioritaria de la cooperación. Esta estrategia se inscribe en la voluntad de aplicar de forma consistente un determinado enfoque de la infancia en todas las políticas públicas suecas, entre ellas la cooperación. El documento estratégico es amplio y plantea los principios que deberán tenerse en cuenta en el ámbito de la cooperación. Se pretende aplicar esta estrategia en cuatro áreas: reforma de la asistencia social, salud, educación y atención a niños y niñas desfavorecidos. Este tratamiento otorga a la infancia la consideración de un ámbito sectorial de actuación, aunque al no constar explícitamente como una prioridad sectorial en sí misma parece tener una menor relevancia dentro de la estrategia de cooperación que en el caso canadiense.

Austria otorga a la infancia un papel doble<sup>10</sup>. Por una parte, la infancia forma parte de uno de los tres objetivos prioritarios de la cooperación, como es la Paz y Seguridad Humana. Adicionalmente, la *atención a las necesidades de los niños y de las personas con discapacidades* es uno de los cuatro principios que deben tomarse en consideración en toda acción de cooperación de forma transversal, al igual

<sup>8</sup> Noorbakhsh Farhad, Paloni Alberto y Youssef Ali, 2001. 'Human Capital and FDI inflows to developing countries: New empirical evidence', en *World Development*, vol. 29, no. 9, págs. 1593-1610 citado por UNICEF 2010.

<sup>9</sup> Un trabajo previo que incluye, entre otros, el mismo objetivo puede encontrarse en Harper y Jones (2009).

<sup>10</sup> Véase *Federal Act of Development Cooperation* (2002); *Focus: children as partners in Austrian Development Cooperation* (2011); *Child poverty and MDG* (2008).

que, por ejemplo, la perspectiva de género. En consonancia con este enfoque, Austria plantea sus actuaciones en el ámbito de la infancia en dos frentes de forma paralela: programas y proyectos específicos para atender las necesidades de los niños y reforzar sus derechos, y una transversalización de los principios de su estrategia de infancia en el conjunto de acciones de la cooperación.

Para Noruega, la infancia no es una de las cinco áreas prioritarias pero sí ha elaborado un documento estratégico que plantea la necesidad de transversalización de una serie de cuestiones relativas a la infancia en todas las acciones de cooperación. Aunque la voluntad de transversalizar no es tan explícita como en el caso de la perspectiva de género, lo cierto es que el documento estratégico sobre infancia ofrece, junto con los planteamientos doctrinales que sustentan la estrategia, numerosas medidas específicas que tratan de hacer efectiva esta transversalización. Existe un formulario ya elaborado que debe ser rellenado en el transcurso de toda planificación o negociación en el que se trata de clarificar en qué medida el proyecto o iniciativa en cuestión contribuye a garantizar los derechos de los niños, o el cumplimiento de los ODM que atañen a la infancia, o si por el contrario hay efectos negativos con relación a estos aspectos. Noruega plantea la necesidad de formar en el ámbito del enfoque de derechos de la infancia a todo el personal que trabaja en cooperación, así como de designar personas responsables de supervisar el cumplimiento de la estrategia de infancia en cada embajada del país.

Bélgica es el último de los donantes que se han incluido en esta primera categoría, y es el que más explícitamente declara la infancia como una cuestión transversal, al igual que la igualdad de género, el respeto al medio ambiente o la promoción de la economía social<sup>11</sup>. Existen documentos estratégicos<sup>12</sup> que explicitan los principios que deben observarse en esta transversalización, así como las dimensiones en las que se trabajará para lograr la integración efectiva de estos principios a la política de cooperación: fortalecimiento de estructuras y mecanismos para promover y proteger los derechos

de los niños, adopción de medidas concretas para establecer el respeto de los derechos de los niños y sensibilización con respecto a los derechos de los niños entre los responsables políticos, profesionales, medios de comunicación, sector privado, sociedad civil y el público en general.

Así pues, en este primer grupo de donantes destaca Canadá como único país con la infancia como prioridad de máximo rango, mientras Suecia tiene un planteamiento ambicioso de aplicación de una estrategia de infancia en cuatro sectores específicos de su cooperación. Noruega es quien, en el ámbito discursivo, plantea medidas más concretas para lograr visibilizar la temática de la infancia y asegurar su transversalización, algo que plantea si cabe más explícitamente Bélgica, mientras Austria apuesta por un enfoque mixto que combina la focalización en acciones sobre la infancia – acorde con su inclusión como parte de uno de los objetivos prioritarios de la cooperación– con la transversalización en el resto de la cooperación de los principios que orientan su estrategia.

Un segundo grupo de donantes es el conformado por Reino Unido, Alemania, Dinamarca y Francia, países que no tienen documentos específicos dedicados a la cuestión de la infancia, pero que sí le prestan una cierta atención, normalmente en el marco de los Derechos Humanos. Hay que resaltar que el hecho diferencial que identifica a esta segunda categoría de donantes no es la consideración de la infancia dentro del ámbito de los Derechos Humanos –esa característica podría atribuirse también a Austria–, sino más bien no tener un documento estratégico de cierta profundidad destinado específicamente a la infancia.

Reino Unido considera la infancia como un ámbito incluido en su política de Derechos Humanos. Aunque hay un compromiso genérico con los derechos de los niños, éstos no están explícitamente integrados en los documentos operativos (O’Neil *et al.*, 2007:31). Alemania tiene un planteamiento parecido, aunque más explícito, a través de su estrategia de promoción de los Derechos Humanos en la cooperación, dentro de la cual se incluyen los derechos de la infancia<sup>13</sup>. La pretensión es llegar a transversalizar esta estrategia en el conjunto de la cooperación, para lo cual, como

<sup>11</sup> Véase *The Rights of the Child in Development Cooperation* – FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation. Directorate – General for Development Cooperation.

<sup>12</sup> Véase *Respect for the Rights of the Child in the Belgian Development Cooperation*. FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation. Directorate – General for Development Cooperation.

<sup>13</sup> Véase *Human Rights in German Development Policy Strategy*. BMZ Strategy Paper 4. 2011.

paso previo, el enfoque de Derechos Humanos -incluyendo los de la infancia- se ha incorporado ya a las estrategias de algunos de los sectores de actuación más relevantes, como por ejemplo agua y saneamiento. Dinamarca, por su parte, tiene como una de sus cinco prioridades *Libertad, democracia y Derechos Humanos*, dentro de la cual se incluye la infancia como uno de los ámbitos de trabajo. No obstante, no hay indicaciones más concretas ni de los objetivos específicos con arreglo a la infancia ni de la forma de ponerlos en práctica. Por último, Francia considera también la infancia únicamente como un ámbito particular de su política de promoción de los Derechos Humanos. A pesar de que existe un documento estratégico específico para esta cuestión, no puede considerarse más que como una declaración de intenciones, que no incluye ni sustento doctrinal ni planteamientos operativos suficientes como para ser comparable a los documentos de los donantes del primer grupo<sup>14</sup>.

Cabe hacer una apreciación respecto al conjunto de donantes a los que se ha aludido. Puede decirse que existe un elemento doctrinal común a todos ellos: el papel central de la Declaración de los Derechos Humanos. En primer lugar, ese es el marco en el que incluyen la infancia aquellos países que no le prestan una atención especial. En segundo lugar, los donantes que sí establecen planteamientos estratégicos de mayor calado para la infancia parten también de la agenda de Derechos Humanos, a lo que añaden la concreción de éstos plasmada en la Convención sobre los Derechos del Niño. De dicha Convención deriva tanto una de las justificaciones de por qué se le debe prestar atención a la infancia –para hacer efectivos los derechos que en ella se establecen- como el conjunto de planteamientos que deben orientar dicha atención: principios de no discriminación (Artículo 2), interés superior del niño (Artículo 3), derecho a la vida y al desarrollo (Artículo 6) y derecho de participación (Artículo 12). Adicionalmente, los donantes que le prestan mayor atención a la infancia tienen otros elementos comunes en la justificación de su planteamiento, como son la importancia de la infancia en el marco doctrinal de los ODM o el rendimiento de la cooperación en materia de infancia en términos de oportunidades futuras para la sociedad receptora.

---

<sup>14</sup> Véase el documento del MAEE: *France & and children's rights*. Directorate-General for Globalization, Development and Partnerships/Global economy and development strategies department. 2011.

En definitiva, hay una argumentación y una doctrina compartidas en gran medida por todos los donantes en cuanto a sus fundamentos. Sin embargo, es destacable que a partir de este tronco común se elaboran enfoques específicos muy diferenciados, que abarcan desde la inclusión de la infancia como una cuestión más de Derechos Humanos hasta la atención particularizada. En este último caso, además, los planteamientos también son variados en su tipología y grado de profundidad, combinando dosis distintas de priorización sectorial y transversalización. No parece haber, por lo tanto, elementos en ese marco normativo y doctrinal común a todos los donantes que les permita a éstos sostener que un determinado enfoque de la infancia forme parte de una doctrina asentada. Se volverá sobre este razonamiento a la hora de reflexionar sobre la infancia y la cooperación española, en la parte final de este documento. Pero antes, en el siguiente epígrafe, se exponen los elementos principales que, según se defiende en este documento, deberían constituir los rasgos principales de una aproximación estratégica adecuada a la temática de la cooperación en materia de infancia.

#### **4. Necesidad de un enfoque estratégico específico e integral para la infancia**

En el presente epígrafe se argumenta que el conjunto de actuaciones de la cooperación en distintos ámbitos y sectores que finalmente incidirán sobre la infancia deberían conformarse a partir de una visión definida de lo que es este colectivo y de cómo se puede contribuir a incrementar sus opciones de desarrollo futuras a través de la política de cooperación. Para ello se estima que una estrategia de cooperación en materia de infancia debiera construirse a partir de tres principios. En primer lugar, debe ser un enfoque que aborde la infancia de forma específica. En segundo lugar, se defiende que el enfoque elegido debe considerar de forma integrada todas las dimensiones de actuación relevantes con relación a este colectivo. Por último, se razona también la necesidad de que el planteamiento estratégico por el que se opte tenga capacidad para que el conjunto de acciones de la cooperación, independientemente del sector de actuación en que se lleven a cabo, sean consistentes con los principios que la cooperación determine con relación a la población infantil.

### *Especificidad*

Se quiere argumentar aquí que es necesario que la cooperación aborde la infancia mediante un planteamiento específicamente dirigido hacia este colectivo. El primer argumento que apoya este juicio es la relevancia que tiene la infancia para el desarrollo. Dicha relevancia, argumentada anteriormente, justifica por sí sola que la cooperación se dote de un instrumento estratégico específico para tratar de realizar una cooperación lo más efectiva posible con relación a este importante colectivo y a este ámbito crucial de la política de desarrollo.

Un segundo argumento en el mismo sentido es que la población infantil tiene unas necesidades particulares diferenciadas de las de la población adulta, ya que los niños y niñas menores de edad son personas en fase de desarrollo físico e intelectual. No es igual la alimentación requerida por un cuerpo en crecimiento que por un organismo adulto, no son las mismas necesidades educativas de cada cual, ni tampoco su vulnerabilidad ante distintas enfermedades. De ello se derivan distintas necesidades en términos de nutrición, salud, condiciones de higiene o acceso al agua y el saneamiento, por ejemplo. En el mismo sentido, las necesidades de la infancia no solamente son diferenciadas sino que también son mayores que las de un adulto, ya que un adecuado crecimiento físico y cognitivo depende en buena medida, por ejemplo, de una mayor disponibilidad de determinados nutrientes básicos para la adecuada conformación física y mental del organismo que se está desarrollando, una intensa inversión en salud y en educación para el adecuado desarrollo de sus capacidades humanas y un esfuerzo formativo y cultural para garantizar su debida integración en la sociedad como agente autónomo.

Un tercer argumento remite de nuevo al coste que comporta no satisfacer las necesidades de la población infantil. Si antes se ha recurrido a ello para sostener que tiene un coste irrecuperable desatender las necesidades de la infancia, aquí se quiere destacar el coste que puede tener no dotarse de una aproximación estratégica específica para esta materia. Si las necesidades del colectivo infantil son especiales en comparación con las del conjunto de la población, buscar respuestas generales para toda la población no hará sino velar las especificidades de la infancia. Así pues, si se desea no incurrir en el coste derivado de la desatención a este sector, no basta con respuestas genéricas,

es necesario asumir planteamientos específicos centrados en sus necesidades particulares.

### *Integralidad*

Más allá de la pertinencia de un enfoque específico, se pretende razonar también que la aproximación a la infancia debiera tratar integralmente todas las dimensiones que atañen al bienestar de esta población. Varios son también los argumentos que sustentan la necesidad de integralidad. Por una parte, se puede aludir a la integralidad de la propia persona y a la imposibilidad de parcelar sus necesidades en compartimentos estancos. Este hecho está ya asumido en relación al receptor "genérico" de las acciones de cooperación. De ahí la apuesta creciente por una cooperación que apoye dinámicas de cambio más estructurales que puntuales, que atienda al conjunto de dimensiones que afectan al bienestar de la persona y no a aspectos concretos pretendidamente desconectados entre sí.

Pues bien, en el caso de la infancia la integralidad en el enfoque de una política que trate de incidir en su bienestar debiera promoverse de forma, si cabe, más decidida. Si en ningún caso parece acertado tratar la realidad de una persona de forma parcelada, cuando se trata de población infantil esta parcelación parece incluso más inadecuada. De nuevo hay que hacer referencia al hecho de que un niño es una persona en periodo de desarrollo, una dinámica especialmente sensible a las carencias en determinadas necesidades, y que por tanto requiere de la satisfacción de unos mínimos en diferentes áreas de forma simultánea. La ampliación de oportunidades para el futuro a la que la cooperación pretende contribuir se pone en riesgo si en una determinada dimensión que afecta al bienestar del niño existe una carencia, por mucho que en el resto de ámbitos las necesidades estén adecuadamente cubiertas.

Por ejemplo, una carencia nutricional puede hacer inútiles los esfuerzos en materia de prevención de enfermedades contagiosas o de inversión en su educación. De igual forma, la falta de acceso a fuentes seguras de agua puede comprometer seriamente las oportunidades de un desarrollo saludable del niño aunque nutricionalmente sus necesidades estén cubiertas y se le esté proporcionando una educación adecuada. Por lo tanto, un enfoque integral, siempre deseable desde el momento es que se trata de incidir en la vida de personas, es condición

necesaria para el éxito cuando se trata de promover el desarrollo en la infancia.

La indivisibilidad de las dimensiones que afectan al bienestar del niño se puede trasladar también al ámbito de la garantía de sus derechos. Es amplio el cuerpo normativo de referencia, tanto en el ámbito de Naciones Unidas como de la Unión Europea, que reconoce explícitamente lo inadecuado de entender los derechos de las personas de forma parcelada. Dado que la persona es una, sus derechos forman de manera inevitable un conjunto compacto e indivisible. Así, las medidas que pretenden mejorar el grado en que estos derechos son satisfechos deben necesariamente contemplar simultáneamente todas las dimensiones implicadas. Este razonamiento puede aplicarse también a la población infantil, y de nuevo la exigencia es si cabe mayor que en el caso de los adultos.

La integralidad en el enfoque para incidir en la infancia se puede sustentar también a partir de la literatura especializada. Desde un punto de vista doctrinal, puede razonarse que los distintos sectores de política social tienen unas interrelaciones precisas y que la incidencia en cada uno de ellos genera externalidades positivas en los otros (Mehrotra, 2004). Así, por ejemplo, los niveles de desnutrición pueden afectar tanto a la salud como a la educación (Kurukulasuriya and Engilbertsdottir: 2011). Examinar la experiencia de los países que más éxito han tenido en mejorar los indicadores de bienestar de la infancia en las últimas décadas ofrece conclusiones que respaldan el anterior planteamiento. Es lo que hacen Patel (2004), a partir de indicadores diversos de bienestar social, o Harper (2004), centrándose únicamente en el ámbito de la salud.

A partir de abundante información proporcionada principalmente por UNICEF y Save the Children, Marcus *et al.* (2011) muestran que ha habido un avance sustancial en el grado en que los derechos de los niños son garantizados en las dos últimas décadas, y uno de los factores identificados como promotores de esta mejora es que las intervenciones han tenido un carácter cada vez más integral. Por ejemplo, es difícil explicar el descenso acelerado en los indicadores de mortalidad infantil -12.000 muertes menos al día en menores de cinco años en 2009 respecto a 1990, con un descenso anual medio del 1.4% anual en los noventa y del 2.8% anual en los dos mil- sin recordar que se ha trabajado simultáneamente en los

sistemas sanitarios, nutrición y educación de las mujeres, nutrición y salud preventiva infantiles, transmisión del VIH de madres a hijos o acceso al agua y al saneamiento. Algo similar puede argumentarse en torno a la mejora en términos agregados de los indicadores de desnutrición infantil, algo que se habría visto favorecido por la integración de las dimensiones de salud y nutrición infantiles, así como del trabajo en seguridad alimentaria y promoción de la igualdad de género. Brasil ofrece un ejemplo concreto en este ámbito, ya que sus progresos en materia de nutrición no pueden entenderse al margen del trabajo realizado en materia de educación de las madres. Por su parte, la educación infantil ha sido abordada también desde una perspectiva multidimensional, trabajando en la mejora de infraestructuras, abaratamiento de las tasas, mejoras en la calidad de la enseñanza, incremento de la valoración de la escolarización por parte de los padres o mejoras en la salud durante la edad escolar.

En suma, tanto la indivisibilidad en los derechos y necesidades de la población infantil como argumentos basados en la doctrina o la evidencia empírica sugieren claras ventajas derivadas de un enfoque integral de la cuestión de la infancia en la cooperación.

### *Coherencia*

El enfoque adoptado para la cooperación, con relación a la infancia, debiera considerar también la dimensión de la coherencia. Existe un elevado número de intervenciones que aunque no sean explícitamente destinadas a la población infantil, inciden en ella de forma indirecta. Es en este escenario donde se resalta la necesidad de una mayor coherencia en el tratamiento de la infancia, considerando los principios que le son propios a las intervenciones en materia de infancia en otros ámbitos sectoriales, al objeto de evitar impactos negativos y potenciar los positivos.

Como se verá más adelante, es muy elevado el grado de incidencia sobre la infancia de actuaciones que, en principio, no parecen tener a los niños y niñas como objetivo. Ese resultado es derivado, muy centralmente, del elevado peso que la población infantil tiene en la población total de los países en desarrollo y del hecho de que la infancia conforma el colectivo que heredará los logros (o carencias) que las acciones de hoy comporten para el desarrollo de un país. Esto permite sustentar que la inci-

dencia de la cooperación en la infancia va más allá de los proyectos destinados explícitamente a población infantil.

Adicionalmente, cabría indicar que el carácter tutelado de la población añade un argumento en la defensa de la relevancia de la coherencia. La población infantil es población tutelada y dependiente de la población adulta que lleva a cabo las tareas de cuidados y protección durante la etapa de crecimiento de los niños y niñas. Ello implica que este colectivo se verá necesariamente influido por el grado de bienestar o privación de sus padres, y cualquier acción de cooperación con efecto directo sobre ellos tendrá un efecto derivado sobre los menores de edad a su cargo. Al tiempo, esa condición de tutelaje hace que los poderes públicos tengan una responsabilidad muy central en la defensa de los derechos de la población infantil, a los que se les dificulta que su voz sea escuchada para reclamar esa defensa. Por ello es necesario que las políticas públicas realicen un cuidadoso escrutinio de todas las acciones con incidencia, directa o indirecta, sobre niños y niñas. A ello alude el principio de coherencia aquí argumentado.

En síntesis, lo que se ha tratado de desarrollar es que existen distintos argumentos para sustentar que la infancia debiera recibir un tratamiento específico por parte de la cooperación. Además, dicho tratamiento debería contemplar de forma integral todas las dimensiones relevantes para el bienestar de la población infantil y tener también capacidad para promover una mayor coherencia del conjunto de actuaciones de la cooperación con respecto a los principios diseñados en materia de infancia. La discusión respecto al enfoque estratégico idóneo para avanzar hacia la consecución de los objetivos anteriores en el caso de la cooperación española ocupa el epígrafe final de este documento.

## 5. España y la cooperación al desarrollo destinada a la infancia

Este trabajo pretende nutrir un ejercicio de reflexión sobre la forma idónea en que la cooperación española puede abordar la temática de la infancia a fin de realizar una contribución lo más efectiva posible a su bienestar presente y a sus opciones de desarrollo futuro. Para esta discusión son necesarios los elementos expuestos en epígrafes anteriores, que

aportan fundamentación doctrinal, experiencia de otros donantes, evidencia académica y, por último, un modelo concreto de enfoque que se ha defendido aquí como el más adecuado para que la cooperación logre lo que se propone con relación a la infancia.

Sin embargo, este ejercicio de reflexión necesita concretarse al caso español. Para ello se discuten dos aspectos previos. El primero, cuál es el tratamiento estratégico que la cooperación española hace actualmente de esta temática, aspecto al que se dedica el primer subepígrafe. El segundo subepígrafe analiza qué parte de la AOD española se puede considerar que está incidiendo en la infancia, para lo que se recurre a una metodología sistemática de cómputo elaborada para este fin. Y, por último, con estos dos elementos, el tercer subepígrafe se centra en ofrecer algunos apuntes estratégicos con relación a la infancia de cara a futuros ejercicios de planificación de la cooperación española.

### 5.1. ENFOQUE ACTUAL DE LA INFANCIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La cooperación española ha otorgado un protagonismo creciente a la cuestión de la infancia en los sucesivos Planes Directores. En el I Plan Director de la Cooperación 2001-2004 aludía explícitamente a esta cuestión en sólo dos ocasiones, para enunciar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y dejar constancia de los datos agregados de malnutrición infantil en el mundo (MAE, 2000). Una de las seis prioridades sectoriales, *participación social, desarrollo institucional y buen gobierno* incluía como uno de sus objetivos la defensa de los Derechos Humanos, pero la infancia no estaba comprendida en este ámbito de actuación de forma explícita. Así pues, este primer Plan Director apenas hacía referencia a la infancia, no ya como un ámbito específico de actuación, sino ni siquiera con relación a sectores de actuación en los que niños y niñas pueden constituir uno de los principales colectivos beneficiarios, como sucede especialmente en los casos de educación y salud.

La infancia se visibiliza explícitamente por primera vez en el II Plan Director 2005-2008 (MAEC, 2005). Por una parte, se añade una alusión clara a la infancia como colectivo con unas necesidades particulares en áreas que ya eran prioritarias en el anterior Plan. Es el caso de los subsectores *salud y educación* (encuadrados en el sector *necesidades básicas*) así como de los sectores *gobernanza democrática*

y *prevención de conflictos*. Por otra parte, aparece un nuevo subsector, *protección de los colectivos vulnerables* –encontrado también dentro de *necesidades básicas*– en que infancia y juventud se agregan junto con personas de la tercera edad y personas discapacitadas para conformar un segmento de la población que requiere una atención especial por considerarse que su grado de vulnerabilidad es mayor que el del resto de la población.

En este II Plan Director se le atribuyen, por lo tanto, dos roles diferenciados a la infancia. El primero es el de población objetivo “natural” de una determinada política sectorial, como es el caso de *educación, salud o prevención de conflictos*. El segundo rol es el de colectivo especialmente vulnerable, y que por tanto requiere, más allá de determinadas políticas sectoriales que incidan en su bienestar, una acción consciente que trate de disminuir esta vulnerabilidad trabajando en ámbitos más estructurales. Ahí se encuadra un subsector como el de *protección de los colectivos vulnerables*, una de cuyas líneas estratégicas consiste precisamente en apoyar las políticas públicas de los países socios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de estos colectivos y que afrontan de forma focalizada sus problemas, añadiéndose la necesidad de promover que el conjunto de políticas públicas incorporen de forma transversal estos contenidos, “*emulando a la perspectiva de género*” (MAEC, 2005: 51). De nuevo se alude a la infancia en el sector *gobernanza democrática*, una de cuyas líneas prioritarias consiste en reforzar las instituciones que contribuyen a garantizar el estado de derecho, en especial aquellas relacionadas con los derechos de los más desfavorecidos, como mujeres, población infantil o población indígena (MAEC, 2005: 38).

El III Plan Director 2009-2012 supone un cambio evidente respecto a los dos ejercicios de planificación anteriores, ya que por primera vez *infancia y juventud* se constituye como un ámbito estratégico con entidad propia (MAEC, 2009). Aunque la infancia no constituye una prioridad ni sectorial ni transversal, el hecho de que reciba tratamiento específico dentro de los *contenidos temáticos* de la cooperación supone un indudable avance, que incrementa la visibilidad de este colectivo. No obstante, algunos problemas, relacionados sobre todo con el encaje de la infancia en el conjunto del documento, permiten albergar dudas acerca de que ese paso adelante haya sido todo lo consistente y eficaz que sería deseable.

Como se ha señalado, el II Plan Director se otorgaba a la infancia un rol dual: como población objetivo de políticas sectoriales y como colectivo especialmente vulnerable. En cuanto al primero de estos roles, la atención a la infancia queda incluso reforzada en el III Plan Director, con alusiones a las necesidades específicas de la infancia no únicamente en ámbitos como *salud o educación*, sino también en sectores como *construcción de la paz o desarrollo rural y lucha contra el hambre*. El segundo de los roles de la infancia queda, sin embargo, eliminado en el III Plan Director, donde no hay referencia alguna a la prioridad sectorial relacionada con la atención “estructural” a la vulnerabilidad de la infancia. Únicamente se hace alusión a dicha vulnerabilidad, y de forma lateral, en el sector *migración y desarrollo* y en el ámbito de la *Acción Humanitaria*. Podría suponerse que semejante pérdida queda compensada por el hecho de atribuir a *infancia y juventud* un ámbito estratégico diferenciado. De hecho, esa decisión permite al III Plan Director profundizar en aspectos básicos relacionados con los derechos de la infancia, derivados de la Convención de los Derechos del Niño, así como formular una relación más completa y articulada de objetivos específicamente destinados a infancia y juventud. Cabría decir, por tanto, que se pierde algo de presencia en las prioridades sectoriales para concentrar todo el marco doctrinal y la mayor parte de las referencias a este colectivo en una sola categoría de planificación más compacta y cohesionada, *infancia y juventud*.

Sin embargo, el tratamiento de la infancia en el III Plan Director ofrece serias dudas en cuanto a su capacidad de trascender el discurso y generar mejoras de índole práctica en la cooperación en materia de infancia. En primer lugar, porque hay un problema de definición estratégica de la categoría *infancia y juventud*, que se incluye dentro de los “contenidos temáticos” de la cooperación pero no es ni una prioridad sectorial ni una prioridad horizontal. Este estatus particular, e indefinido, no queda justificado debidamente. Este hecho dificulta el encaje de esta categoría –al igual que ocurre con *población indígena y población afrodescendiente*– en el conjunto de la planificación. Pero, además, en segundo lugar, no existe en el III Plan Director directriz alguna respecto a cómo los contenidos temáticos tradicionales –sectoriales y horizontales– deben verse afectados por lo establecido en el epígrafe *infancia y juventud*. Dicha categoría no es mencionada en modo alguno a lo largo del texto como una referencia

que debe ser observada, ni siquiera en lo que concierne a aquellos sectores que contemplan como población objetivo la infancia, como son educación, salud o lucha contra el hambre. En definitiva, nada parece recomendar, ni mucho menos obligar, a tener en cuenta lo que se dice en el contenido temático *infancia y juventud* a la hora de llevar a la práctica el III Plan Director.

En suma, el III Plan Director avanzó en la senda de otorgar a la infancia un tratamiento específico en el seno de la política de cooperación española, pero ni el encaje doctrinal que se hizo de ese reconocimiento en el marco de las prioridades del Plan, ni el diseño de su traducción operativa al conjunto de la política de ayuda parecen los más adecuados. Es esa insatisfacción la que justifica la oportunidad de reflexionar de nuevo sobre el encaje estratégico de la infancia en la cooperación española: un propósito al que pretende contribuir este documento.

A pesar de todo ello, conviene señalar que durante la vigencia del III Plan Director se ha dado un visible impulso a la cooperación al desarrollo en materia de infancia. Acaso el ámbito en el que más evidente resultó este impulso es en el propio de la cooperación multilateral. Los fondos dedicados a la infancia, a través de UNICEF, se incrementaron muy considerablemente en el período. En concreto, la ayuda a este organismo multilateral especializado en la infancia pasó de 2,2 millones de euros en 2004 a 78,1 millones en 2009<sup>15</sup>. Ha de señalarse, además, que UNICEF ha sido uno de los pocos organismos multilaterales con los que la cooperación española suscribió un Marco de Asociación Estratégica, expresando de este modo la voluntad de transformar ese campo de acción en una línea estratégica de proyección de la cooperación española. La negociación del propio Marco sirvió para decantar objetivos y procedimientos de trabajo, en un ámbito en el que, como antes indicé, el Plan Director no había logrado una definición doctrinal y estratégica convincente. Son todo ello aspectos positivos que deben reseñarse, pero que obviamente no sustituyen la carencia de una más consistente integración de la infancia en la planificación estratégica de la cooperación española.

Este breve análisis del tratamiento que la co-

<sup>15</sup> Datos extraídos del Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para los años 2004 y 2009.

operación española otorga a la infancia será útil a la hora de discutir distintas posibilidades para el encaje de esta temática en futuros ejercicios de planificación de la cooperación. No obstante, antes de acometer esta tarea, parece necesario abordar otro aspecto, como es la estimación del volumen de ayuda que España destina a la infancia. En ello se centra el siguiente subepígrafe.

## 5.2 ¿CUÁNTO HA DEDICADO ESPAÑA A LA INFANCIA?

La medición del volumen de AOD destinada a la infancia por un determinado donante es una cuestión de indudable interés a la hora de discutir la relevancia que cobra la infancia en la planificación de la cooperación y cómo debe ser incorporada en los documentos estratégicos. La información cuantitativa respecto a qué parte de la ayuda otorgada por un donante va en efecto destinada a la infancia parece una información relevante para dar un seguimiento efectivo a la definición de prioridades y a los impactos que la política de cooperación puede tener en los países receptores.

A pesar del indudable interés de esta cuestión, son escasos los precedentes en el ámbito de la cuantificación de la AOD destinada a la infancia. Un ejemplo puede encontrarse en Jespersen *et al.* (2007), pero se trata más bien de una reflexión sobre las principales dificultades que surgen a la hora de computar montos de ayuda a partir del recuento de intervenciones a las que cabría atribuir simultáneamente más de una finalidad. El sistema de clasificación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) común a todos los donantes, denominado *Creditor Reporting System* (CRS), no permite en primera instancia cuantificar de forma sistemática, a partir de un simple recuento, montos de AOD destinados a fines a los que se contribuye mediante intervenciones en diversos sectores de actuación. Un ejemplo es la dimensión de género, ámbito en el cual se ha implantado lo que se conoce como “marcador de género” precisamente para “marcar” las intervenciones que tienen incidencia en este ámbito, y poder así hacer un recuento de las mismas.

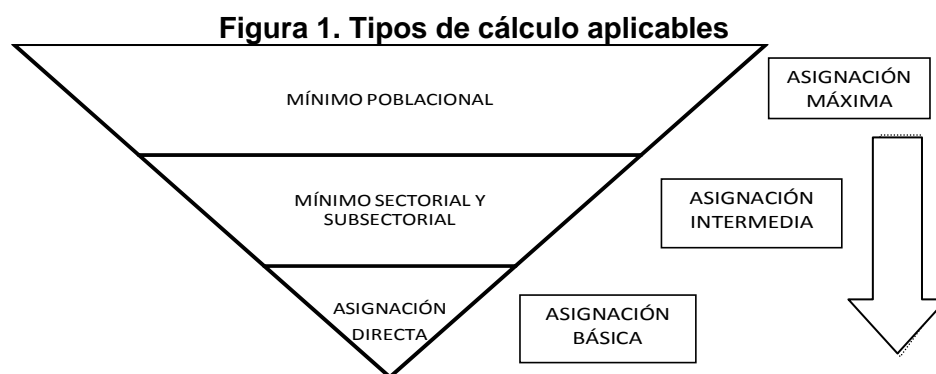
No existe nada parecido en el caso de la infancia, y de ahí la necesidad de contar con una metodología sistemática, a partir de unos criterios consistentes, que permita realizar una tarea de recuento de las intervenciones con efecto sobre la infancia. A propuesta de UNICEF, el Instituto Complutense de Estudios



Internacionales (ICEI) se propuso esa tarea, aplicando la metodología a los datos de la AOD española. En este subepígrafe se ofrece de forma muy esquemática una descripción de cómo se ha construido esta metodología de cómputo, así como los resultados que se derivan de su aplicación a la AOD española para los años 2005, 2007 y 2009 (el lector puede acudir al Anexo para una exposición más detallada de los procedimientos seguidos).

El diseño de la metodología parte de considerar que la incidencia de la AOD en la infancia va más allá de las intervenciones destinadas explícitamente a ella. Como correctamente señala la publicación de UNICEF del Estado Mundial de la infancia de 2010 “(...) *no existen políticas, leyes, programas, presupuestos, ni planes neutrales desde el punto de vista de la infancia*” (UNICEF, 2009: 67). A partir de

venciones cuya afectación a la infancia no se ha podido extrapolar directamente, debido a la falta de información, ha sido tratadas con este criterio, que obliga a elaborar cálculos específicos para lograr obtener un factor de ponderación objetivo que aproxime lo más adecuadamente posible esta incidencia. Aquí se han aplicado dos criterios alternativos. En aquellas intervenciones sectoriales que afectan a sectores específicos, se buscaron indicadores disponibles y solventes a partir de los cuales se pudiera inducir el efecto que la infancia recibe de esas intervenciones (por ejemplo, en los fondos asignados al tratamiento de una enfermedad, la tasa de mortalidad infantil asociada a esa enfermedad). En cada caso se utilizó, de entre los criterios manejados, aquel que de forma más fiable y directa aproxima los efectos sobre la infancia de la intervención, tratando de que el indicador esté fácilmente disponible



este planteamiento, la metodología utilizada para lograr el cómputo de la estimación de la ayuda española a la infancia se basa en la asignación de un factor de ponderación aplicado a las intervenciones, que varía según el grado supuesto de incidencia sobre el colectivo infantil. Existen dos tipos de criterios específicos que se han utilizado para calcular dicho factor de ponderación. El primero es el *criterio directo*, que se aplica a aquellas intervenciones en las cuales la información estadística existente en la base de datos ha permitido inferir de forma clara e inmediata la existencia de un impacto directo sobre la infancia, ya sea por la identificación del colectivo beneficiario en el documento de formulación de la intervención, ya por el contenido y objetivo de la intervención, que se supone está claramente conectado con la población infantil (por ejemplo, educación básica). El segundo criterio, de *incidencia indirecta*, se fundamenta en el principio de no neutralidad de buena parte de las intervenciones respecto a la infancia. Así, aquellas inter-

para actualizar o reproducir los cálculos cuantas veces se desee. En segundo lugar, cuando la intervención tiene un carácter genérico y afecta al conjunto de la sociedad (por ejemplo, ciertos ámbitos de la gobernanza), se recurrió a asignar a la infancia la alícuota correspondiente a la ratio que ese colectivo supone sobre el total de la población del país.

Una vez configurados y establecidos los factores de ponderación a través de los criterios de asignación directa e indirecta se procedió a construir tres tipos de escenarios posibles para estimar qué porcentaje del total de la ayuda española incide en la infancia: asignación básica, intermedia y máxima, como se observa en la figura 1.

Para la aplicación de esta metodología de cómputo al caso de la AOD de España se tomó en consideración la ayuda bilateral y multilateral que la cooperación española ha desembolsado en tres diferentes años de estudio,

2005, 2007 y 2009. No se han considerado los flujos multilaterales debido a que su orientación final no siempre es conocida y no responde a una decisión propia del donante.

### 5.3. ALGUNOS APUNTES ESTRATÉGICOS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El análisis de la experiencia internacional revela que no hay una receta única que pueda con

**Cuadro 1. AOD destinada por España a la infancia. Resumen estadístico para los años objeto de estudio\***

	Asignación Básica	Asignación Intermedia	Asignación Máxima
2005	113.094.920,51 € <b>7,36%</b>	204.947.161,23 € <b>13,33%</b>	659.542.606,45 € <b>43%</b>
2007	181.889.765,72 € <b>7,48%</b>	407.184.161,54 € <b>16,74%</b>	1.020.465.879,62 € <b>41,96%</b>
2009	267.178.318,00 € <b>8,37%</b>	762.949.349,06 € <b>23,91%</b>	1.297.980.333,28 € <b>40,67%</b>

\*(Porcentaje del total de AOD bilateral y multilateral española desembolsada en el año de estudio)<sup>16</sup>

Pues bien, el escenario más estricto, llamado de asignación básica, en el que se contemplan sólo aquellas intervenciones en las que la información disponible permite concluir de forma clara y expresa que su principal población objetivo era la infancia, sugiere que el peso de la infancia en el total de la ayuda española ha oscilado entre un 7.36% en el 2005 a un 8.37% en el 2009. Por su parte, el escenario más amplio, de asignación máxima, que comprende el conjunto de incidencias directas e indirectas, ofrece un porcentaje de asignación que se ha movido entre el 40% de 2009 y el 43% de 2005. Entre medias existe el escenario llamado de asignación intermedia, en el que se contemplan las incidencias directas y aquellas indirectas para las que existe un indicador preciso de carácter sectorial o subsectorial para aproximar el impacto de la intervención sobre la infancia: en este caso la cuota oscila entre un mínimo del 13% en 2005 a un máximo del 23% en 2009. La alta variabilidad del coeficiente en este caso tiene relación con el incremento de la ayuda española en los ámbitos de la salud y la educación a través, preferentemente, de vías multilaterales.

Una conclusión inmediata, adoptando el más amplio de los criterios utilizados, es que de cada dólar de ayuda que la cooperación española otorga, casi la mitad (40 céntimos) tiene incidencia directa o indirecta sobre la infancia. Una poderosa razón para justificar la relevancia del ámbito aquí considerado.

siderarse universalmente válida para incrementar la eficacia de la política de cooperación para el desarrollo dirigida a la infancia. Al fin, toda definición estratégica debe entenderse en relación con la política de cooperación en la que se inscribe, la estructura institucional que deberá ponerla en práctica o a la cultura de trabajo que impera en la administración pública correspondiente. Ello no quiere decir, sin embargo, que no haya enfoques que resulten más consistentes y convincentes que otros, cuya adopción podría ayudar a un mejor diseño y aplicación de la política de ayuda. Es con ese propósito con el que se formula la presente propuesta, con el ánimo de contribuir a un proceso siempre necesario de revisión y mejora de una política pública como es la de cooperación, en este caso con relación a infancia.

La elaboración de esta propuesta parte de dos consideraciones básicas. En primer lugar, pretende ser consistente con los requisitos de especificidad, integralidad y coherencia, que debieran estar inspirando la política de ayuda a la infancia, tal como se ha argumentado anteriormente. En segundo lugar, aspira a ser una propuesta adecuada al marco de planificación actual de la cooperación española. No pretende ser, por lo tanto, un planteamiento abstracto, sino una referencia útil para incrementar la eficacia de la cooperación en materia de infancia, partiendo del diseño estratégico actual de la cooperación española.

*Nuevo diseño estratégico: la infancia como prioridad poblacional*

Acorde con lo analizado previamente, se sugiere aquí que la infancia debiera ser considerada

<sup>16</sup> Para mayor información sobre la metodología y los cálculos aplicados a la ayuda española, véase el documento anexo de propuesta metodológica sobre la estimación de la ayuda española a la infancia.

como una *prioridad poblacional* por parte de la cooperación española. Se propone, por lo tanto, utilizar una nueva categoría que se añadiría a los contenidos temáticos ya presentes en el III Plan Director, como son las prioridades sectoriales y las prioridades transversales. La necesidad de definir este nuevo tipo de contenido prioritario se justifica a continuación.

En primer lugar, la consideración de la infancia como prioridad poblacional le otorga a este ámbito el rango de contenido temático por sí mismo dentro del esquema estratégico de la cooperación. Este hecho se antoja una condición necesaria para que la infancia adquiera una relevancia en la política de cooperación acorde con su importancia para los procesos de desarrollo. Parece mejor esta opción que las dos alternativas, frecuentes entre los donantes, de subsumir la infancia en el marco general de promoción de los Derechos Humanos o tratarla como un sector específico, equivalente a otros como la educación, por ejemplo.

Por lo que se refiere a la primera de las opciones –su inclusión en el ámbito de los Derechos Humanos–, es preciso insistir, como destaca Maguire (2007), en que al hacerlo de ese modo se omitiría la consideración de las especificidades y los particulares obstáculos que, incluso en el acceso a los derechos, tiene la población infantil. Aunque hay factores en común con la perspectiva de derechos en el caso de los adultos, hay cuestiones específicas que probablemente no quedarían bien contempladas en un marco genérico de promoción de los Derechos Humanos. Adicionalmente, y desde un punto de vista más práctico, subsumir la

infancia en un marco de referencia mucho más amplio, como es el de los Derechos Humanos, facilita una pérdida de visibilidad de este colectivo, que es el primer paso hacia una progresiva pérdida de relevancia del colectivo de la infancia en el conjunto de la política de ayuda.

Por su parte, parece igualmente inadecuado tratar a la infancia como un sector más, dado que, como se ha tratado de argumentar páginas atrás, la infancia requiere de un tratamiento multisectorial amplio, que trasciende los límites de un campo particular para abrazar una enfoque más integral, en el que diversas perspectivas sectoriales se articulen, refuercen y retroalimenten. Es ese carácter de la infancia el que hace poco adecuado que se le trate como se hace con otros sectores, que se supone son ámbitos especializados y acotados de actuación.

Pero, entonces, ¿cabría considerar la infancia como una prioridad transversal? Nuestra opinión es que tampoco este planteamiento es el más adecuado. La infancia, pese a su mucha relevancia, no supone una dimensión de la realidad social que se vea indefectiblemente afectada cualquiera que sea la intervención en materia de cooperación que se lleve a cabo.

En el siguiente cuadro se ofrece una explicación más pormenorizada de las implicaciones que tiene, en sentido estricto, considerar un ámbito de actuación como prioridad transversal o sectorial, así como el razonamiento que lleva a definir la nueva categoría de prioridad poblacional para el caso de la infancia.

## Cuadro 2. Transversalidad, sectorialidad y priorización poblacional

Para fijar los campos preferentes de su acción, la política de cooperación para el desarrollo suele distinguir entre prioridades de carácter transversal y prioridades de tipo sectorial. Existe un fundamento metodológico para semejante división: mientras las prioridades sectoriales se refieren a ámbitos acotados de la realidad social, las prioridades transversales afectan al conjunto del tejido social y, por consiguiente, deben estar presentes en toda intervención, cualquiera que sea el sector en el que se produzca. No siempre esta diferenciación ha sido adecuadamente entendida y aplicada por parte de los actores del sistema de cooperación. Por ello merece la pena dedicar algunos párrafos aclaratorios del modo en que esta diferenciación ha sido asumida en el presente trabajo. Esa clarificación servirá, al tiempo, para explicar el modo en que se entiende que la infancia debiera aparecer en el marco de las prioridades de la cooperación internacional.

### *Nivel conceptual*

Para avanzar en la requerida clarificación conviene distinguir dos niveles –conceptual y operativo– que en ocasiones se mezclan en el debate. Desde el punto de vista conceptual, la diferenciación anteriormente enunciada entre prioridades sectoriales y transversales debiera resultar clara. Las **prioridades transversales** remiten a criterios normativos que afectan a la forma de concebir al ser huma-

no, a sus capacidades y a las condiciones de su interacción social. En la medida en que esas prioridades afectan a los atributos del ser humano, no hay intervención social que quede al margen del escrutinio que imponen esas prioridades. Así pues, las prioridades transversales deben informar el conjunto de las intervenciones de desarrollo cualquiera que sea el sector en el que éstas se desplieguen. Algunos colectivos utilizan una metáfora afortunada, en la que se asimila un enfoque transversal con una especie de “gafas” con las que se observa la realidad social, para detectar aquello que de otro modo podría quedar velado o distorsionado.

Pongamos algún ejemplo para ilustrar esta concepción. Uno de los casos más claros de enfoque transversal es el que se refiere a la equidad de género. El ser humano está sexualmente diferenciado, y esa diferencia ha sido fuente de desigualdad a lo largo del tiempo. La sociedad ha generado roles diferenciados asociados a esta diferenciación sexual que se han asociado a manifiestas desigualdades en materia de voz, recursos y oportunidades entre los hombres y las mujeres. Si se quiere trabajar por una sociedad más igualitaria, asentada en el reconocimiento de los derechos de las personas, necesariamente deben corregirse estas desigualdades de género. Dado que toda intervención de desarrollo afecta a las personas, tendrá también un impacto sobre esa relación (llamada de género) que se produce entre los roles sociales asociados al hombre y a la mujer. Así pues, la equidad de género debe ser una prioridad que informe todas las intervenciones de desarrollo, cualquiera que sea el sector en el que éstas se produzcan.

Este mismo criterio se puede aplicar a la defensa de la sostenibilidad ambiental, la equidad social y la lucha contra la pobreza o la defensa de los derechos humanos. Toda intervención social tiene un impacto sobre el entorno biofísico del planeta que puede condicionar las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras, por lo que la defensa de la sostenibilidad ambiental debe estar presente en toda intervención de desarrollo. De igual modo toda intervención de desarrollo tiene un impacto distributivo, de modo que si se quiere promover una sociedad más igualitaria, la equidad social y la lucha contra la pobreza debiera concebirse como una prioridad transversal. Y, en fin, de igual modo no hay intervención que no afecte a las posibilidades de realización de los derechos de las personas, por lo que la defensa de los derechos humanos debe estar presente en toda intervención de desarrollo.

Frente a estas prioridades de alcance universal, las de **carácter sectorial** remiten a ámbitos especializados y acotados de intervención. Son mucho los casos posibles a ofrecer, pero entre los más obvios están los sectores de la salud, la educación, el desarrollo agrario o la formación de tejido productivo, por poner sólo algunos ejemplos. Obviamente, como la realidad sociedad está articulada, cualquier intervención sectorial en un ámbito definido –incluidos los mencionados- puede requerir de intervenciones en otros ámbitos sectoriales para ser efectiva. Pero se entiende que el sector definido constituye una realidad aceptablemente acotada sobre la que se puede configurar una política especializada que informe las intervenciones.

#### *Nivel operativo*

Más allá de la diferenciación conceptual, la necesidad de poner en marcha intervenciones con capacidad efectiva de transformación social y con posibilidad de seguimiento de lo realizado ha aconsejado en ocasiones definir prioridades operativas que no responden de forma pura a la distinción anteriormente realizada, pero que refuerzan objetivos considerados como centrales en la estrategia de desarrollo. Así, por ejemplo, en ocasiones las prioridades transversales se acompañan de prioridades sectoriales que refuerzan el objetivo de aquellas en ámbitos definidos. Se trata de un propósito tanto más oportuno cuanto elusivo resulta definir objetivos, recursos y actividades que puedan ser objeto de seguimiento en el ámbito de las prioridades transversales. Así, por ejemplo, aunque la equidad de género se suele definir como una prioridad transversal (una prioridad jerárquicamente superior a la sectorial), son varios los donantes que, además, definen un ámbito sectorial de acción destinado a mejorar las condiciones de las mujeres, su capacidad de organización, de articulación de voz, de mejora de sus condiciones de vida y de participación activa y auto-afirmada en los procesos de decisión colectiva. Desde un punto de vista conceptual, todos esos propósitos podrían estar implícitos en el criterio de transversalidad, cuando se entiende de manera plena, pero las dificultades que comporta hacer operativa la transversalidad, justifica que se haga esta doble definición de prioridades.

Algo parecido puede suceder con la prioridad de sostenibilidad ambiental. Aunque definida habitualmente como prioridad transversal, algunos donantes complementan a nivel operativo ese planteamiento con la definición de un ámbito sectorial de actividad relacionado con propósitos ambientales (como la defensa de la biodiversidad o la lucha contra el cambio climático).

Para entender esta doble definición conviene aludir a esos dos niveles –conceptual y operativo- con

el que se definen las prioridades por parte de los donantes. Mientras en el primer ámbito, las prioridades transversales definen propósitos de alcance universal y, por tanto, de presencia obligada en todos los sectores, en el ámbito operativo se ha optado por reforzar esos enfoques transversales con la definición de prioridades sectoriales que promueven intervenciones en ámbitos concretos para impulsar de mejor modo aquellos propósitos que inspiran las prioridades transversales.

### *La infancia*

Acorde con la concepción que se ha expuesto, no cabe concebir la infancia como una prioridad transversal, por lo menos desde el punto de vista conceptual. Es claro que la infancia remite a un sector concreto de la población y, por tanto, no responde al criterio de universalidad sobre el que descansan las prioridades transversales. Es posible concebir una intervención (por ejemplo, sobre la población de la tercera edad) que, en principio, no tenga efecto alguno sobre la infancia; algo que no sucede, por ejemplo, con la equidad de género. Así pues, definir la defensa de los derechos de la infancia como una prioridad transversal no constituye, en nuestro criterio, una opción adecuada. Sin embargo, cabría conceptualmente una justificación de este enfoque si la infancia se incluyese en el ámbito de la Defensa de los Derechos, esta sí una prioridad transversal. No obstante, ya se argumentó en párrafos previos las limitaciones que podría suponer adoptar este enfoque, en el que se diluirían parte de las especificidades de la infancia.

Ahora bien, desde el punto de vista operativo, tampoco cabe concebir la infancia como un sector en sentido estricto. Como se ha tratado de argumentar en el documento, el adecuado tratamiento de los derechos de la infancia obliga a trabajar de una forma coherente en una diversidad de sectores, al tiempo que la multitud de efectos indirectos que intervenciones transversales y sectoriales de cualquier donante tienen sobre la infancia (que en este trabajo hemos estimado en torno al 41 % para el caso español) aconsejan tener a la infancia en mente cuando se definen las políticas en esos sectores. Son esos rasgos de especificidad, integralidad y coherencia lo que obligan a otorgar a la defensa de los derechos de la infancia una naturaleza distinta a la de meramente sectorial o de forzada transversalidad.

¿Qué carácter otorgarle entonces? En realidad, la especificidad a la que se alude la comparte la infancia, aunque con menor alcance, con otros ámbitos estratégicos de la cooperación para el desarrollo: todos aquellos en los que se define un ámbito de trabajo en relación con la defensa de los derechos de un colectivo social definido (por ejemplo, indígenas, ancianos o discapacitados, por ejemplo). En todos estos casos es requerido un tratamiento específico, integral y coherente, por cuanto son muchos los ámbitos en los que se requiere operar para defender a esos colectivos y son muchas las intervenciones con efectos indirectos sobre esos colectivos. En ese marco, la singularidad de la infancia es doble: i) en primer lugar, por su alcance: de cada 2 euros de ayuda, 1 tiene efectos reconocibles (directos o indirectos) sobre la infancia; y ii) en segundo lugar, por su relevancia, por ser una inversión de futuro, que afecta a una población tutelada, especialmente vulnerable y en la que los costes de las carencias de hoy se pueden convertir en definitivos en el futuro. Por eso, el documento sugiere definir la infancia como prioridad poblacional.

En síntesis, la consideración de la infancia como prioridad poblacional deriva de tres razones complementarias: i) en primer lugar, de la importancia que tiene otorgar a este ámbito una prioridad temática con entidad propia, de modo que sus especificidades no queden diluidas en otros enfoques de más amplia cobertura (a ello alude el principio de *especificidad*); ii) en segundo lugar, del carácter multidimensional que las necesidades de la infancia plantean, lo que obliga a un tratamiento que integre perspectivas sectoriales diversas (a ello alude el principio de la *integralidad*); y iii) en tercer lugar, de la multiplicidad de impactos que la infancia recibe como consecuencia de intervenciones que inicialmente se despliegan en ámbitos distintos a los de la infancia, lo que requiere que criterios alusivos al impacto in-

fantil sean considerados cuando se diseñan intervenciones en ámbitos distintos a los de la infancia (a ello alude el principio de *coherencia*).

Es claro que la propuesta de prioridad poblacional es la que, de acuerdo a lo argumentado, responde en mejor medida a una inserción doctrinal y estratégica de la infancia en la política de cooperación, si lo que se pretende es otorgar a la infancia la relevancia que merece en las estrategias de desarrollo. No obstante, cada donante debe estudiar este último propósito en el marco de su planificación estratégica, tratando de identificar la mejor opción en función de sus recursos y capacidades. Lo que debiera preservarse es el respeto a esos tres principios, de especificidad, integralidad y

coherencia, que están en la base de la propuesta que aquí se formula.

### *Aspectos relevantes para la aplicación práctica del enfoque propuesto*

La propuesta estratégica ofrecida en este documento debe entenderse como una herramienta que, desde el ámbito estratégico, tiene la vocación de contribuir a que la cooperación española tenga una mayor capacidad transformadora y de promoción de desarrollo gracias a un enfoque más consciente de todo lo que atañe a la población infantil como beneficiaria directa o indirecta de la cooperación.

Ahora bien, este enfoque estratégico, por sí mismo, poco podría hacer para contribuir a los fines expuestos. Para que los rasgos de especificidad, integralidad y coherencia que inspiran el planteamiento propuesto logren impregnar la acción de la cooperación en el terreno práctico, será imprescindible que la infancia, en el ámbito de la cooperación, se constituya como un ámbito de trabajo especializado, cuya acción se despliegue en una multiplicidad de sectores y que informe el trabajo en otros ámbitos con impactos ciertos (directos o indirectos) sobre la infancia.

La forma de responder a esta exigencia admite muchas fórmulas operativas, y no se pretende ni mucho menos discutir aquí de forma exhaustiva las posibilidades existentes. Pero puede ser útil finalizar este ejercicio propositivo enumerando algunas cuestiones que, al hilo de la reflexión realizada, parecen relevantes. Concretamente, son siete las cuestiones que se revelan como más centrales.

- En primer lugar, parece obligada la definición de un documento de política referido a la defensa de los derechos de la infancia que oriente el trabajo, los medios instrumentales y los recursos económicos de la cooperación en este ámbito en una perspectiva de medio plazo. Semejante documento podría trasladar al conjunto de los actores que trabajan en el sector un marco doctrinal y estratégico que resulte orientador del trabajo de cada cual.
- En segundo lugar, es necesaria una gran claridad respecto a cómo engarzar el contenido temático de la infancia con el resto de la planificación estraté-

gica. Esto significa que deberán articularse los mecanismos para que lo establecido en el documento estratégico dedicado a la infancia tenga capacidad de informar lo que pueda llevarse a cabo en otros sectores de actuación de la cooperación. Hay que recordar que este ha sido si cabe el principal fallo del que ha adolecido el III Plan Director, dónde si bien infancia aparece con una categoría propia, no permea ni se relaciona estratégicamente con otras prioridades sectoriales, debilitando la consistencia operativa de la definición formulada.

- En tercer lugar, parece obligada también la configuración de una “mesa de trabajo” multisectorial y multi-agente en el seno de las agencias bilaterales de desarrollo en la que participen los responsables de las políticas sectoriales con más incidencia sobre la infancia, junto con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la infancia, con el objeto de diseñar las intervenciones, no sólo aquellas relacionadas directamente con la población infantil, sino también aquellas que indirectamente inciden sobre ese colectivo.
- En cuarto lugar, no se pueden desatender ámbitos tan relevantes como son el seguimiento y la rendición de cuentas. Si se opta por un diseño estratégico que otorgue a la infancia la relevancia que se entiende debe tener, es imprescindible establecer mecanismos para analizar el grado de cumplimiento de lo que se ha propuesto estratégicamente. Como un primer elemento del proceso de seguimiento, parece útil dotarse de una metodología de cómputo que permita cuantificar el monto de AOD española que tiene incidencia sobre la infancia. En este documento se hace una propuesta específica al efecto, que sin duda podrá mejorarse con nuevas aportaciones y con su puesta en práctica.
- En quinto lugar, parece necesario considerar la infancia en las estrategias de análisis y gestión del conocimiento que lleve a cabo la cooperación española. Cada vez más, las agencias de desarrollo se están dotando de mecanis-

mos para fomentar el análisis, el aprendizaje y el intercambio de experiencias en torno a sus principales áreas de actividad. El correlato a la definición de la infancia como prioridad poblacional es el establecimiento de medidas que garanticen que se activa un proceso de investigación, especialización y aprendizaje, que ayude a enriquecer los planteamientos estratégicos y operativos, a partir del análisis y de la experiencia.

- En sexto lugar, de los rasgos atribuidos a la infancia se deriva la necesidad de contar con recursos humanos especializados en la infancia en el seno de la cooperación española. No sólo para informar la política dirigida directamente

a la infancia, a través de adecuados diagnósticos y diseño de contenidos, sino también para garantizar que los impactos sobre la infancia derivados de las intervenciones en otros sectores son adecuadamente tenidos en cuenta.

- En séptimo y último lugar, la Cooperación española tiene que potenciar y fomentar su participación en foros nacionales e internacionales especializados en derechos de la infancia y cooperación. En un contexto cada vez más interdependiente y complejo, la selección de foros en los que participa un determinado actor constituye toda una declaración de intenciones acerca de sus intereses y prioridades.

## Referencias bibliográficas

- Austrian Development Agency (2008). *Child poverty; Millennium Development Goals; Rights of the Child*. Viena. Disponible en: [http://www.entwicklung.at/uploads/media/Child\\_poverty\\_and\\_MDG.PDF](http://www.entwicklung.at/uploads/media/Child_poverty_and_MDG.PDF)
- Austrian Development Agency (2011). Focus: Children as Partners in ADC Partners of ADC. Viena. Disponible en: [http://www.entwicklung.at/uploads/media/Focus\\_Children\\_Jan2011.pdf](http://www.entwicklung.at/uploads/media/Focus_Children_Jan2011.pdf)
- Belgium FPS Foreign Affairs (2007). *The Rights of the Child in Development Cooperation*, Foreign trade and Development cooperation Brussels, Plan Belgium and UNICEF Belgium. Disponible en: [http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/rights\\_child\\_in\\_development\\_cooperation\\_tcm312-67988.pdf](http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/rights_child_in_development_cooperation_tcm312-67988.pdf)
- Belgium FPS Foreign Affairs (2009). *Strategy Paper: Respect for the Rights of the Child in the Belgian Development Cooperation*. Directorate-general for development cooperation. Disponible en: [http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/strategy\\_paper\\_childrens\\_rights\\_tcm312-65634.pdf](http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/strategy_paper_childrens_rights_tcm312-65634.pdf)
- Federal Chancellery of Austria (2002). Federal Act on Development Cooperation (2002). Disponible en: <http://www.oe-eb.at/en/osn/DownloadCenter/legal-framework/Development-Cooperation-Act.pdf>
- France MAEE (2010). France & children's rights. Directorate-General for Globalization, Development and Partnerships/Global economy and development strategies department. Disponible en: [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/N6-Fich-rep-enfants-ENG-24092010\\_bis-2.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/N6-Fich-rep-enfants-ENG-24092010_bis-2.pdf)
- German BMZ (2011). Strategy paper: Human Rights in German Development Policy Strategy. Disponible en: [http://www.bmz.de/en/publications/topics/human\\_rights/Strategiepapier305\\_04\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/en/publications/topics/human_rights/Strategiepapier305_04_2011.pdf)
- Grunewald, Rob y Rolnic, Arthur (2007). "A Productive Investment: Early Child Development" en *Early Child Development. From Measurement to Action. A Priority for Growth and Equity*. The World Bank. Washington D.C. Disponible en: [http://www.mp.gov.rs/resursi/dokumenti/dok71-eng-WB\\_rani\\_razvoj\\_dece.pdf](http://www.mp.gov.rs/resursi/dokumenti/dok71-eng-WB_rani_razvoj_dece.pdf)
- Harper, Caroline (2004). *Child ill health and mortality - How can we prevent the preventable?* Childhood Poverty Research and Policy Center. Briefing paper n° 7. Disponible en: <http://www.childhoodpoverty.org/index.php?action=publicationdetails&id=105>
- Harper, Caroline (2005). *Breaking poverty cycles: the importance of action in childhood*. Childhood Poverty Research and Policy Center. Briefing paper n° 8. Disponible en: <http://www.childhoodpoverty.org/index.php?action=publicationdetails&id=107>
- Harper, Caroline y Jones, Nicola (2009). *Raising the game: mainstreaming children's rights*. Overseas Development Institute. ODI. Briefing paper n° 56, Noviembre de 2009. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/3741.pdf>
- Harper, Caroline; Jones, Nicola; McKay, Andy (2009a). *Including Children in Policy Responses to Economic Crises: Lessons from the Past and Policies for a Sustainable Future*. ODI and UNICEF synthesis conference paper. Disponible en: <http://www.childimpact.unicef-irc.org/documents/view/id/98/lang/en>
- Harper, Caroline; Jones, Nicola; McKay, Andy y Espey, Jessica (2009): *Children in times of economic crisis: Past lessons, future policies*. Overseas Development Institute. ODI. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/3749.pdf>
- Harper, Caroline y Jones, Nicola (2011): *Impacts of Economic Crises on Child Well-being*. Development Policy Review, 29 (5). Págs 511-526. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7679.2011.00544.x/pdf>
- Heckman, James y Masterov, Dimitriy (2007): *The Productivity argument for investing in young Children*. National Bureau of Economic Research. Cambridge. Working Paper 13016. Disponible: <http://www.nber.org/papers/w13016.pdf>
- Jespersen, Eva y Benn, Julia (2007). "New Aid Modalities and Reporting Support for Child Rights: Lessons from Assessing Aid for Basic Social Services" en *Foreign Aid for Development*, February 2010, pp. 273-295 (23). Disponible en: <http://www.ingentaconnect.com/content/oso/6233146/2010/00000001/00000001/art00016>
- Karoly, Lynn; Greenwood, Peter; Everingham, Susan; Hoube Jill; Kilburn, Rebecca, Rydell, Peter; Sanders, Matthew y Chiesa, James. (1998): *Investing in Our Children: What we know and don't know about the costs and benefits of early childhood interventions*, RAND, Santa Monica, CA, pág. 82. Disponible en: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/MR898/MR-898.Ch3.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR898/MR-898.Ch3.pdf)



- Kurukulasuriya, Sharmila y Engilbertsdottir, Solrun (2011): *A Multidimensional Approach to Measuring Child Poverty*. UNICEF's Division of Policy and Practice (DPP). Disponible en: [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/A\\_Multidimensional\\_Approach\\_to\\_Measuring\\_Child\\_Poverty\(2\).pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/A_Multidimensional_Approach_to_Measuring_Child_Poverty(2).pdf)
- MAE (2000). *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Disponible en: [http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan\\_Director2001-2004.pdf](http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director2001-2004.pdf)
- MAEC (2005). *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. SG de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Disponible en: [http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan\\_Director0508\\_Esp.pdf](http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director0508_Esp.pdf)
- MAEC (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2008-2012. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. SG de Planificación, Políticas para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda. Disponible en: [http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1\\_PlanDirector\\_LR.pdf](http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf)
- Maguire, Sarah (2007). *A Study of the child Rights Climate within the UK's Department for International Development*. Department for International Development. DFID. Londres.
- Marcus, Rachel; Perezniето, Paola; Cullen, Erin y Carter, Patrick (2011). *Critical drivers of change for child-focus development*. Overseas Development Institute. ODI. Report commissioned by Save the Children UK and UNICEF (draft). Disponible en: [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Progress\\_in\\_Child\\_Well\\_Being\\_Full\\_Report.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Progress_in_Child_Well_Being_Full_Report.pdf)
- Mehrotra, Santosk (2004). *Improving Child Wellbeing in Developing Countries. What do we know? What can be done?* Childhood Poverty Research and Policy Center. Report n°9. Disponible en: <http://www.childhoodpoverty.org/index.php?action=publicationdetails&id=89>
- Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- O'Neil, Tam; Foresti, Marta; Braunholtz, Tim y Sharma, Bhavna (2007). *DFID's Human Rights Policy. Scoping Study*. Overseas Development Institute. ODI. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=1537&title=dfids-human-rights-policy-scoping-study>
- Patel, Falguni (2004). *Improving child wellbeing – lessons in social policy from the 'high-achievers'*. Childhood Poverty Research and Policy Center. Briefing paper n° 5. Disponible en: <http://www.childhoodpoverty.org/index.php?action=publicationdetails&id=103>
- UNICEF (2001): *Estado Mundial de la Infancia 2001*. Pág. 54. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/publications/files/pub\\_sowc01\\_sp.pdf](http://www.unicef.org/spanish/publications/files/pub_sowc01_sp.pdf)
- UNICEF (2005): *Estado Mundial de la Infancia 2005: La infancia amenazada*. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/publications/files/SOWC\\_2005\\_\(Spanish\).pdf](http://www.unicef.org/spanish/publications/files/SOWC_2005_(Spanish).pdf)
- UNICEF (2009): *Estado Mundial de la Infancia. Edición Especial: Conmemoración de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/rightsite/sowc/pdfs/SOWC\\_SpecEd\\_CRC\\_MainReport\\_SP\\_100109.pdf](http://www.unicef.org/spanish/rightsite/sowc/pdfs/SOWC_SpecEd_CRC_MainReport_SP_100109.pdf)
- UNICEF (2011): *Estado Mundial de la Infancia 2011. La adolescencia: una época de oportunidades*. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/sowc2011/pdfs/SOWC-2011-Main-Report\\_SP\\_02092011.pdf](http://www.unicef.org/spanish/sowc2011/pdfs/SOWC-2011-Main-Report_SP_02092011.pdf)
- Vegas, Emiliana y Santibáñez, Lucrecia (2010): *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. Washington. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/PromesaDesarrolloTemprano.pdf>



## Anexo

*Este anexo es una versión reducida del ICEI Working Paper 02/12 titulado “Estimación de la ayuda española a la infancia: una propuesta metodológica” realizado también a iniciativa y con financiación de UNICEF-España por el siguiente equipo investigador del ICEI: José Antonio Alonso (director), Alberto Castillo, Héctor García, Shirley Ospina, Pablo Aguirre, Natalia Millán y Guillermo Santander. El trabajo completo se encuentre disponible en el siguiente enlace de la página web del ICEI: <http://www.ucm.es/info/icei/res/secciones/pdf/WP02-12.pdf>*

### 1. Introducción

La infancia constituye un colectivo clave en los esfuerzos por promover el progreso y bienestar de los países en desarrollo: no sólo para tratar de garantizar el cumplimiento de lo establecido por la agenda internacional –y en particular en la *Convención de los Derechos del Niño* (1989)–, de tal forma que todos los niños y niñas puedan disfrutar de una vida digna, sino también porque este colectivo atesora las esperanzas y oportunidades futuras de progreso de los países en desarrollo.

A pesar de los avances registrados en la información ofrecida por el CAD de la OCDE, la clasificación estadística vigente no permite captar de forma directa qué parte de la ayuda se dirige hacia la infancia o tiene una incidencia específica en ella. Este es el caso de la cooperación española, que aunque señala en su III Plan Director (2009-2012) a la infancia como una prioridad temática, no dispone de un sistema de información que arroje evidencia sobre la incidencia de su ayuda en este colectivo.

El presente estudio pretende generar una metodología que permita estimar el porcentaje de la ayuda española que afecta a la infancia. Se utiliza para ello la información de los desembolsos de AOD neta ofrecida por DGPOLDE a través de su base estadística, siguiendo el denominado *Creditor Reporting System* (CRS) del CAD. Se somete a estudio la ayuda bilateral y multilateral que la cooperación española desembolsó en los años 2005, 2007 y 2009. Se excluye, pues, el componente multilateral de la AOD española en esos años, por cuanto, además de que su orientación final no responde a una decisión propia del país, su tratamiento estadístico limita las posibilidades de análisis que el objeto de estudio requiere.

Con ese fin, la primera parte del estudio se dedi-

ca a explicar y desarrollar la metodología propuesta, exponiendo y fundamentando los diversos criterios y orientaciones sobre los que aquella se sustenta. La segunda parte aplica esta metodología al caso de la ayuda bilateral y multilateral española en los años señalados, de tal forma que se pueda disponer de una estimación porcentual de su incidencia en la infancia.

### 2. Desarrollo de la metodología

#### Aclaraciones conceptuales

Una tarea previa en la configuración de esta metodología es realizar algunas aclaraciones conceptuales respecto al colectivo sometido a estudio. La Convención de los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989, ratificada por 191 países, en su artículo 1 alude al término infante como: “*todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad*”<sup>17</sup>. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS), en un intento por realizar un acercamiento conceptual al término “adolescentes” contempla en el documento *La salud de los jóvenes: un desafío para la sociedad*, que la adolescencia corresponde a aquel periodo comprendido entre los diez y los diecinueve (10-19) años de edad, “*el cual generalmente abarca el tiempo transcurrido desde el inicio de la pubertad hasta la mayoría de edad legal, y que al coincidir con algunas estadísticas demográficas, resulta práctico para la planificación de la salud*”<sup>18</sup>. Por otro lado, la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, en su artículo 1, considera “*las expresiones <<joven>>*,”

<sup>17</sup>Convención sobre los Derechos del Niño, 29 de noviembre de 1989.

<sup>18</sup>La salud de los jóvenes: un desafío para la sociedad. Informe de un Grupo de Estudios de la OMS sobre la salud de los jóvenes y la <<Salud para todos en el Año 2000>>. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1986 (OMS, Serie de Informes Técnicos, N° 731).pp.12 [http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO\\_TRS\\_731\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_731_spa.pdf)

<<jóvenes>>, y <<juventud>>, a todas las personas, nacionales o residentes en algún país (...) comprendidas entre los quince y los veinticuatro años de edad. Esa población es sujeto y titular de los derechos que esta convención reconoce, sin perjuicio de los que igualmente beneficie a los menores de edad por aplicación de la convención internacional de los derechos del niño<sup>19</sup>.

<b>Beneficiario</b>	<b>Rangos de edad</b>
Infancia	0-18 años
Adolescencia	10-19 años
Juventud	15-24 años

Así pues, la infancia se refiere al conjunto de niños y niñas comprendidas en el tramo de edad que va de los 0 a los 18 años, al que se circunscribe el análisis. No obstante, dado el tramo de edades propio de la adolescencia, parte de los individuos incluidos en esta categoría (aquellos que van de los 10 a los 18) también forman parte del colectivo analizado. Y algo similar ocurre con el término juventud, que al abarcar el tramo que va de los 15 a los 24 años también se solapa parcialmente con el colectivo de la infancia.

Se han utilizado dos tipos de aproximación a la información disponible para llevar a cabo una estimación de la ayuda española con incidencia en la infancia. Por un lado, existe una vía directa, cuando la información ofrecida por el objetivo de la intervención o la población beneficiaria permite inferir que una intervención tiene un impacto en la infancia. Por otro lado, cuando la información disponible no ha permitido acudir a esta vía directa, se ha recurrido a métodos indirectos de estimación del impacto sobre la infancia, estableciendo un conjunto de criterios que se especificarán más adelante. Lo que se pretende con este conjunto de criterios de asignación directa e indirecta es poder asociar de forma sistemática un factor de ponderación específico a cada intervención analizada. Dicho factor, multiplicado por el monto total desembolsado en cada caso, permitirá obtener el volumen de recursos que de esa intervención pueden ser com-

putables como ayuda destinada a la infancia, bajo los criterios establecidos.

## 2.1. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DIRECTA

Se recurre a este criterio de asignación en aquellas intervenciones en las que la clasificación estadística permite inferir de forma directa que existe un impacto sobre la infancia. Existen dos canales principales de información que posibilitan la aplicación de este *criterio de asignación directa*: el primero, por beneficiario de la intervención y el segundo, por contenido y objetivo de la intervención, que viene asociado a su subsector de actividad.

### 2.1.1. Asignación directa por beneficiario

La base de datos de DGPOLDE clasifica las acciones de la cooperación española por beneficiario. Así, algunas intervenciones identifican a la “infancia”, “adolescencia” o “juventud” como beneficiarios, ofreciendo una información específica sobre el colectivo afectado. Atendiendo a las definiciones descritas para cada uno de estos colectivos y a los rangos de edad que cada uno de ellos comprende, se han elaborado tres factores de ponderación distintos. En cada caso, y dependiendo del colectivo beneficiario, se escogerá uno u otro para multiplicar a los desembolsos totales realizados y obtener así la fracción de éstos computable como ayuda destinada a la infancia:

<b>Beneficiario</b>	<b>Rango de edad</b>	<b>de</b>	<b>Asignación directa por beneficiario: factor de ponderación</b>
Infancia	0-18 años		1
Adolescencia	0-19 años		0.9
Juventud	15-24 años		0.4

No obstante, no siempre DGPOLDE identifica a un solo colectivo beneficiario en las acciones ejecutadas por la cooperación española, apareciendo en muchas ocasiones una combinación de varios de ellos. En estos casos, y de nuevo atendiendo a los tramos de edad comprendidos por cada uno de estos colectivos, se ha optado

<sup>19</sup> Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Organización Iberoamericana de la Juventud. pp 11. [www.oij.org/convencion](http://www.oij.org/convencion)

por utilizar los siguientes factores de ponderación con cada una de las combinaciones existentes:

<b>Combinaciones Colectivos Beneficiarios</b>	<b>Asignación Directa por beneficiario: factor de ponderación</b>
<i>Infancia/Cualquier otro colectivo</i> <sup>20</sup>	1
<i>Infancia/Adolescencia</i>	0.95
<i>Adolescencia/Cualquier otro colectivo</i>	0.9
<i>Infancia/Jóvenes</i>	0.7
<i>Jóvenes/Adolescentes</i>	0.65
<i>Infancia/Tercera edad</i>	0.5
<i>Juventud/Cualquier otra colectivo</i>	0.4
<i>Tercera edad</i>	0

Adicionalmente, en aquellos casos en los que la base de datos de DGPOLDE no ofrece información sobre el colectivo beneficiario resulta necesario acudir a la información disponible en otras categorías, tales como el título y descriptor de la intervención y acometer en ellas una búsqueda de palabras clave en relación con la infancia. Concretamente se realiza la búsqueda de las palabras Niño, Niña, Niñez, Infancia, Menores, Adolescencia, Adolescentes, Jóvenes, Juventud, Juvenil, Tercera edad, Población adulta y Ancianos. En el caso de que alguna de ellas sea identificada en el título de la intervención o en su texto descriptivo, se aplica al desembolso de dicha intervención el factor de ponderación correspondiente al colectivo que identifique dicha palabra, según los cuadros anteriores<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Bajo la etiqueta "cualquier otro colectivo" se hace referencia a colectivos como: comunidad educativa, mujeres, conjunto de la población, agricultores, personas discapacitadas, familias, inmigrantes, pueblos indígenas, refugiados, entre otros. Es decir, colectivos que no permiten ser contrastados por la edad con los colectivos objetos de estudio.

<sup>21</sup> A través del filtrado realizado en el título de las intervenciones se han detectado proyectos destinados a programas de becas y prácticas como: "Jóvenes Cooperantes", "Jóvenes Expertos", "Jóvenes Profesionales", "Jóvenes Solidarios", "PACID". Debido a que el monto de estas intervenciones está asignado a la persona adjudica-

En el caso de que no exista información del colectivo de beneficiarios y la búsqueda de palabras clave en el título de la intervención o en el texto descriptor tampoco permita identificar a quién va dirigida la acción, no se realiza asignación directa alguna por este criterio, siendo necesario acudir al resto de criterios para determinar qué factor de ponderación se aplica al monto total desembolsado.

### 2.1.2. Asignación directa por subsector

Además de la identificación por beneficiario y descriptor del proyecto, la clasificación por subsectores que ofrece la base de datos de la DGPOLDE supone en determinadas ocasiones una fuente de información directa para captar la incidencia de un proyecto en la infancia. Por la naturaleza y ámbito de acción de algunos de estos subsectores, los proyectos vinculados a ellos pueden ser íntegramente computados como acciones con impacto directo en la infancia, con lo cual el factor de ponderación que se aplicará sobre el monto total de la intervención para obtener la parte que va destinada a la infancia es 1. Estos son los subsectores que se han identificado como tales:

taria de dichas becas y prácticas, no se considera que incidan de manera alguna en la infancia. No obstante, si alguna de estas becas o prácticas está asignada a proyectos relacionados con la infancia, éstos estarían contabilizados en una partida diferente.

<b>Código CRS</b>	<b>Subsector</b>	<b>Factor de ponderación aplicado</b>	<b>Observaciones</b>
11220	Educación Primaria	1	
11240	Educación Primera Infancia	1	
11320	Educación Secundaria	1	
13020	Atención Salud Reproductiva	1	A través de la aplicación de filtros por descriptor y título del proyecto, se excluye de asignación alguna (factor de ponderación 0) todos los proyectos con el código 13020 relacionados con el tratamiento de la infertilidad y las actividades relacionadas con la interrupción del embarazo.
Código CRS	Subsector	Factor de ponderación aplicado	Observaciones
15261	Niños Soldado, prevención y desmovilización	1	

La clasificación subsectorial también permite realizar el ejercicio contrario: eliminar del cómputo aquellos proyectos que se encuadren en subsectores que por su naturaleza excluyen manifiestamente a la infancia en su ámbito de acción y que, por tanto, se sobreentiende que no tienen ninguna incidencia directa en este colectivo. Como es obvio, es posible que haya una

incidencia indirecta, en la medida en que contribuyen al progreso general de la sociedad. No obstante, es difícil estimar esos efectos indirectos, por lo que se opta por mantener el supuesto más prudente de que la incidencia de la ayuda en estos sectores sobre la infancia es próxima a cero. Estos subsectores son:

<b>Código CRS</b>	<b>Sector</b>	<b>Factor de ponderación</b>	<b>Observaciones</b>
11420	Educación Universitaria	0	Licenciaturas y diplomaturas universitarias, de enseñanza. Superior, de escuelas politécnicas; becas.
11430	Formación Superior Técnica y de Dirección	0	Programas de formación profesional para trabajadores y formación de empleados.
21081	Enseñanza y formación en materia de transporte	0	
23081	Educación, formación temas energéticos.	0	Se refiere a todos los subsectores de la energía y a todos los niveles de formación.
24081	Enseñanza/formación en banca y servicios financieros	0	

<b>Código CRS</b>	<b>Sector</b>	<b>Factor de ponderación</b>	<b>Observaciones</b>
31181	Enseñanza/formación agraria	0	
31281	Educación, formación forestal	0	
31381	Educación, educación pesquera	0	
33181	Educación/formación comercial	0	Desarrollo de recursos humanos en materia de comercio no incluidos en códigos anteriores. Incluye programas de universidad en materia de comercio.
41081	Educación/formación medio ambiental	0	
43081	Enseñanza/formación multi-sectorial	0	Comprende becas.
91010	Costes Administrativos	0	
92010	Apoyo a ONG nacionales	0	Recursos del sector público destinados a agencias privadas de voluntarios nacionales e internacionales, para uso discrecional de éstas en el país donante.
92020	Apoyo ONG internacionales	0	Recursos del sector público destinados a agencias privadas de voluntarios nacionales e internacionales, para uso discrecional de éstas en el país donante en el país o región beneficiarios.
92030	Apoyo a ONG locales y regionales	0	Recursos del sector público destinados a agencias privadas de voluntarios nacionales e internacionales, para uso discrecional de éstas

En relación con este último punto conviene señalar que los criterios de asignación directa por beneficiario o descriptor y por subsector mantienen una relación complementaria pero excluyente. Así, una intervención clasificada en un subsector de los identificados como de incidencia nula en la infancia, llevará asociada un factor de ponderación distinto de cero si la información por beneficiario así lo indica<sup>22</sup>. Y lo mismo

<sup>22</sup> Previo a hacer el análisis de datos es necesario hacer un filtrado de las intervenciones según el beneficiario del proyecto y según el descriptor del contenido del proyecto (y de su título), asignándole de manera directa el porcentaje que corresponda. De este modo, por ejemplo, si una intervención de educación universitaria o de

ocurre en el caso contrario: una intervención que no identifique entre los beneficiarios a la infancia llevará asociada un factor de ponderación distinto de cero si así corresponden según el criterio de asignación subsectorial. Por otra parte, en los casos de intervenciones a las que co-

educación/formación medioambiental fuese destinado a la infancia, juventud o adolescencia quedaría registrado. Esta asignación directa es prevalente sobre los posteriores filtrados de carácter sectorial. Además para los sectores CRS de ONGD, se aplica el mismo criterio. Por ejemplo, si un proyecto de ONGD está destinado a infancia se le aplicará el porcentaje que corresponda. Así pues, el porcentaje genérico (0% en este caso) es solo para aquellos proyectos de ONGD en los que no aparece ni en el descriptor, ni en los beneficiarios alusión alguna a la infancia.

respondería aplicar un factor de ponderación no nulo tanto por el criterio de beneficiario como por el de subsector, ambos factores no serán acumulativos, sino que se asignará únicamente el de mayor cuantía.

## 2.2. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN INDIRECTA

Junto a aquellos casos en los que la información disponible permite atribuir a un proyecto una incidencia en la infancia (criterio de asignación directa), existen otros casos en los que, sin disponer directamente de esa información, es pertinente inferir que un proyecto tiene una especial incidencia sobre dicho colectivo, conformándose así un *criterio de asignación indirecta*. Se han establecido tres vías para esta estimación indirecta: sectorial, subsectorial y poblacional<sup>23</sup>.

### 2.2.1. Criterio de mínimo sectorial

Se han identificado diversos sectores a los que, en función de su ámbito de acción y singular relación con la infancia, cabe atribuir una especial incidencia en este colectivo, siendo pertinente atribuirles un factor de ponderación distinto de cero. Se trata, pues, de proyectos que, por circunscribirse en ámbitos especialmente sensibles para la infancia, computan con una asignación mínima de base (mínimo sectorial). Conviene destacar que, en el caso del sector Educación (110), el mínimo sectorial se aplicará únicamente en aquellos subsectores que no tengan asignado ya un factor de ponderación específico de acuerdo a los criterios de asignación directa explicados en el apartado 1.2. Los sectores a los que se aplica un mínimo sectorial son los siguientes:

<b>Mínimo Sectorial</b>
110 Educación
120 Salud
140 Abastecimiento y saneamiento de agua.
700 Ayuda Humanitaria

<sup>23</sup> Dicho análisis se ha realizado a través de la información suministrada por la lista de códigos a efectos del CRS, en su apartado de aclaraciones/información complementaria de los diferentes sectores y subsectores, a fin de determinar la asignación porcentual.

Para reducir la arbitrariedad en la asignación y estimar el factor de ponderación que cabe atribuir a las acciones en cada uno de estos sectores, se han utilizado los siguientes criterios:

**110 EDUCACIÓN:** Para el caso de educación se ha determinando la edad media de finalización de los estudios educativos en los 24 años de edad. Se ha establecido un criterio para cada país que se basa en calcular qué fracción representa la población de 0-18 años sobre la población de 0-24 años. Así se obtiene el factor de ponderación (FP) que se aplica a todo el sector de Educación, salvo en aquellas intervenciones a las cuales se les haya aplicado una asignación directa, como ya se ha reseñado.

$$FP = \text{Población (0-18)} / \text{Población (0-24)}$$

**120 SALUD:** Para el caso de salud, se ha tomado como factor de ponderación (FP) la fracción que suponen los fallecimientos de personas con edades comprendidas entre 0 y 19 años para el año 2008 sobre el total de fallecimientos para ese año, según datos de la OMS<sup>24</sup>. Se ha partido de la información que brinda dicho organismo referente a los fallecimientos en los subrangos de edad: 0-4, 5-14 y 15-29 años. Dado que el último rango (15-29 años) sobrepasa el umbral de edad propio de la infancia (0-18 años), es necesario realizar una estimación adicional. El proceso de determinación del factor de ponderación (FP) puede esquematizarse como sigue: Se toma en primer lugar la población de entre 15 años y 19 años (datos de la División de población de Naciones Unidas por subregiones<sup>25</sup>) y se calcula su peso sobre la población de entre 15 años y 29 años (datos de la misma fuente), así se obtiene la tasa poblacional TP (15-19). Los fallecimientos que cabe atribuir al rango de edad entre 15 años y 19 años [MOR (15-19)] se calculan multiplicando los fallecimientos entre el rango entre 15 años y 29 años [MOR (19-29)] por la TP (15-19). A continuación se obtiene el número de fallecimientos entre 0 años y 19 años agregando los fallecimientos en los rangos (0-4), (5-14) y (15-19) que son respectivamente, MOR (0-4),

<sup>24</sup> Fuente de datos obtenidos de la OMS, Mortality and Burden of disease, cause-specific mortality 2008, WHO subregions & regions: <http://apps.who.int/ghodata/>

<sup>25</sup> Fuente de datos obtenidos de Naciones Unidas, División de Población, Departamento económico y asuntos sociales, *World Population Prospects, the 2010 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>



MOR (5-14) y MOR (15-19). Finalmente, el FP se obtiene como la fracción que supone MOR (0-19) sobre el total de fallecimientos en cualquier rango de edad [MOR (0-80+)]<sup>26</sup>.

1. TP (15-19) = Población (15-19) / Población (15-29)
2. MOR (15-19) = TP (15-19) \* MOR (15-29)
3. MOR (0-19) = MOR (0-4) + MOR (5-14) + MOR (15-19)
4. FP = MOR (0-19) / MOR (0-80+)

Las tablas de mortalidad de la OMS no vienen expresadas por países, sino que vienen agregadas por regiones y subregiones. Así, a cada país se le asigna el dato correspondiente a la región o subregión a la que pertenece<sup>27</sup>.

**140 ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DE AGUA:** Para este sector se ha utilizado una tabla de datos elaborada para los ODM por la OMS<sup>28</sup> que ofrece el porcentaje de personas que tienen acceso al agua (TAA) y el porcentaje de personas que tienen acceso a servicios sanitarios (TASS). A partir de esos dos datos se obtiene la tasa media de personas con acceso a agua y servicios sanitarios (TMASS). La diferencia de esta tasa con la unidad es la tasa de carencia de acceso a agua y a servicios sanitarios (TCAASS). Esta tasa se utiliza para ponderar el peso de la población infante sobre la población total, obteniendo el factor de ponderación final que se aplica como mínimo sectorial.

1. TAA = Paa/PT
2. TASS = Pass/ PT
3. TMASS = (TAA + TASS)/2
4. TCAASS = 1 - TMASS
5. FP = TCMCASS \* Población (0-18)/ Población total (0-80+)

**700 AYUDA HUMANITARIA:** Se considera que en contextos de intervención humanitaria de este sector habrá tanta población infantil afecta-

<sup>26</sup> No se ha considerado necesario sacar del análisis el rango que va de 18 a 19 años, ya que añadiría un criterio discrecional, aumentando la arbitrariedad del análisis sin variar sustancialmente el resultado.

<sup>27</sup> Véase el anexo 1 del ICEI Working Paper 02/12 "Estimación de la ayuda española a la infancia: una propuesta metodológica" disponible en:

<http://www.ucm.es/info/icei/res/secciones/pdf/WP02-12.pdf>

<sup>28</sup> Fuente de datos obtenidos de la OMS, MDG 7: *Environment sustainability, Water and sanitation indicators*, <http://apps.who.int/ghodata/>

da como infantes haya en la población del país receptor de la ayuda. Es por esto que se utiliza como criterio de asignación el mínimo poblacional. El cálculo de este criterio de "mínimo poblacional" se explicará en el apartado b.3.

### 2.2.1. Criterio de mínimo subsectorial

Utilizando la misma lógica que en el criterio de *mínimo sectorial*, se ha establecido un *mínimo subsectorial* que se aplica a aquellos subsectores que se consideran que inciden de forma especial y específica en la infancia. Estos subsectores son:

<b>Mínimo Subsectorial</b>
12250 Control de enfermedades infecciosas
12262 Control de la Malaria
12263 Control de la Tuberculosis
13030 Planificación familiar
13040 Lucha contra ETS incluido VIH/SIDA
16064 Mitigación social de VIH/SIDA
32168 Producción farmacéutica
52010 Ayuda Alimentaria

Los criterios seguidos en cada subsector son los siguientes:

**12250 Control Enfermedades infecciosas:** En la base de datos de mortalidad de la OMS, dentro de la categoría de muertes por enfermedades "transmisibles, maternas y perinatales", se halla la subcategoría de "enfermedades infecciosas y parasitarias". Se ofrecen datos de las personas afectadas por esas enfermedades, agregadas en cada subregión para el año 2008. El factor de ponderación que se aplicará a los desembolsos realizados en este subsector se obtiene calculando el peso relativo que representa la población fallecida por estas enfermedades y con edad comprendida entre 0 y 19 años (MOR\_eip (0-19)) en el total de población fallecida por las enfermedades señaladas (MOR-eip (0-80+)). Previamente, para calcular MOR\_eip(0-19) se agregan los fallecimientos por esa misma causa en los subrangos de edad 0-4, 5-14 y 15-19.

$MOR_{eip} (0-19) = MOR_{eip} (0-4) + MOR_{eip} (5-14) + MOR_{eip} (15-19)$

$FP = MOR_{eip} (0-19) / MOR_{eip} (0-80+)$

**12262 Control de la Malaria:** En la base de datos de mortalidad de la OMS, dentro de la categoría de muertes por enfermedades “transmisibles, maternas y perinatales”, se halla el indicador concreto de muertes por “malaria” agregadas en cada subregión para el año 2008. El factor de ponderación que se aplicará a los desembolsos realizados en este subsector se obtiene calculando el peso relativo que representa la población fallecida por estas enfermedades y con edad comprendida entre 0 y 19 años [ $MOR_m (0-19)$ ] en el total de población fallecida por la enfermedad señalada [ $MOR_m (0-80+)$ ]. Previamente, para calcular  $MOR_m(0-19)$  se agregan los fallecimientos por esa misma causa en los subrangos de edad 0-4, 5-14 y 15-19.

1.  $MOR_{eip} (0-19) = MOR_{eip} (0-4) + MOR_{eip} (5-14) + MOR_{eip} (15-19)$
2.  $FP = MOR_{eip} (0-19) / MOR_{eip} (0-80+)$

**12263 Control de la Tuberculosis:** En la base de datos de mortalidad de la OMS, dentro de la categoría de muertes por enfermedades “transmisibles, maternas y perinatales”, se halla el indicador concreto de muertes por “tuberculosis” agregadas en cada subregión para el año 2008. El factor de ponderación que se aplicará a los desembolsos realizados en este subsector se obtiene calculando el peso relativo que representa la población fallecida por estas enfermedades y con edad comprendida entre 0 y 19 años ( $MOR_t (0-19)$ ) en el total de población fallecida por la enfermedad señalada  $MOR_t (0-80+)$ . Previamente, para calcular  $MOR_t(0-19)$  se agregan los fallecimientos por esa misma causa en los subrangos de edad 0-4, 5-14 y 15-19.

1.  $MOR_t (0-19) = MOR_t (0-4) + MOR_t (5-14) + MOR_t (15-19)$
2.  $FP = MOR_t (0-19) / MOR_t (0-80+)$

**13030 Planificación Familiar:** En la base de datos de mortalidad de la OMS, dentro de la categoría de muertes por enfermedades “transmisibles, maternas y perinatales”, se halla el indicador concreto de muertes por “condiciones maternas” agregadas en cada subregión para el

año 2008. El factor de ponderación que se aplicará a los desembolsos realizados en este subsector se obtiene calculando el peso relativo que representa la población fallecida por estas enfermedades y con edad comprendida entre 0 y 19 años [ $MOR_{cm} (0-19)$ ] en el total de población fallecida por la circunstancia señalada [ $MOR_{cm} (0-80+)$ ]. Previamente, para calcular  $MOR_{cm}(0-19)$  se agregan los fallecimientos por esa misma causa en los subrangos de edad 0-4, 5-14 y 15-19.

1.  $MOR_{cm} (0-19) = MOR_{cm} (0-4) + MOR_{cm} (5-14) + MOR_{cm} (15-19)$
2.  $FP = MOR_{cm} (0-19) / MOR_{cm} (0-80+)$

**13040 Lucha contra ETS (enfermedades de transmisión sexual), incluido el VIH/SIDA:** En la base de datos de mortalidad de la OMS, dentro de la categoría de muertes por enfermedades “transmisibles, maternas y perinatales”, se hallan dos indicadores concretos de muertes por “ETS excluyendo el sida” y “VIH/SIDA” para cada subregión para el año 2008. En primer lugar, se calcula el número de fallecimientos por VIH-SIDA en el rango 0-19, que denominamos  $MOR_s(0-19)$ . Para ello, se agregan los fallecimientos por VIH-SIDA en los subrangos de edad 0-4, 5-14 y 15-19. A continuación se calcula  $TMOR_s(0-19)$ , como el peso relativo de la población fallecida por VIH-SIDA y con edad comprendida entre 0 y 19 años [ $MOR_s(0-19)$ ] en el total de población fallecida por VIH-SIDA en cualquier rango de edad [ $MOR_s(0-80+)$ ]. Se realiza después el proceso análogo para las ETS excluyendo el sida, para obtener  $TMOR_{ets}(0-19)$ . Por último, se obtiene el factor de ponderación calculando la media entre  $TMOR_s(0-19)$  y  $TMOR_{ets}(0-19)$ .

1.  $MOR_s (0-19) = MOR_s (0-4) + MOR_s (5-14) + MOR_s (15-19)$
2.  $TMOR_s (0-19) = MOR_s (0-19) / MOR_s (0-80+)$
3.  $MOR_{ets} (0-19) = MOR_{ets} (0-4) + MOR_{ets} (5-14) + MOR_{ets} (15-19)$
4.  $TMOR_{ets}(0-19) = MOR_{ets} (0-19) / MOR_{ets} (0-80+)$
5.  $FP = (TMOR_s(0-19) + TMOR_{ets}(0-19)) / 2$

**16064 Mitigación social de VIH/SIDA:** En la base de datos de mortalidad de la OMS, dentro

de la categoría de muertes por enfermedades “transmisibles, maternas y perinatales”, se halla el indicador concreto de muertes por “VIH/SIDA” agregadas en cada subregión para el año 2008. El factor de ponderación que se aplicará a los desembolsos realizados en este subsector se obtiene calculando el peso relativo que representa la población fallecida por esta enfermedad y con edad comprendida entre 0 y 19 años (MOR<sub>s</sub> (0-19)) en el total de población fallecida por la enfermedad señalada (MOR<sub>s</sub> (0-80+)). Previamente, para calcular MOR<sub>s</sub>(0-19) se agregan los fallecimientos por esa misma causa en los subrangos de edad 0-4, 5-14 y 15-19.

1.  $MOR_s (0-19) = MOR_s (0-4) + MOR_s (5-14) + MOR_s (15-19)$
2.  $FP = MOR_s (0-19) / MOR_s (0-80+)$

**32168 Producción farmacéutica:** este sector está estrechamente relacionado con el sector Salud (CRS 120) ya que alude al aprovisionamiento de equipos y suministros médicos, fármacos, medicamentos, vacunas y productos higiénicos. Por lo tanto, se adopta el criterio de aplicar en este caso el mismo factor de ponderación considerado para el sector salud, cuya elaboración ya se ha explicado anteriormente en el apartado 2.1 dedicado al criterio de mínimo sectorial.

**52010 Ayuda Alimentaria:** En la base de datos de mortalidad de la OMS, dentro de la categoría de muertes por enfermedades “transmisibles, maternas y perinatales” se halla el indicador concreto de muertes por “Deficiencias nutricionales” agregadas en cada subregión para el año 2008. El factor de ponderación que se aplicará a los desembolsos realizados en este subsector se obtiene calculando el peso relativo que representa la población fallecida por estas enfermedades y con edad comprendida entre 0 y 19 años (MOR<sub>dn</sub> (0-19)) en el total de población afectada por las enfermedades señaladas (MOR<sub>dn</sub> (0-80+)). Previamente, para calcular MOR<sub>dn</sub>(0-19) se agregan los fallecimientos por esa misma causa en los subrangos de edad 0-4, 5-14 y 15-19.

1.  $MOR_{dn} (0-19) = MOR_{dn} (0-4) + MOR_{dn} (5-14) + MOR_{dn} (15-19)$
2.  $FP = MOR_{dn} (0-19) / MOR_{dn} (0-80+)$

## 2.2.2. Criterio de mínimo poblacional

Además de aquellos proyectos que tienen como destinatarios declarados a la infancia —en cuyo caso el impacto es estimado a través de los criterios de asignación directa—, cabe considerar que toda acción de desarrollo que afecte genéricamente a la sociedad, aunque no identifique a la infancia como beneficiario directo, repercute en el bienestar de este colectivo en la medida en que es una parte constitutiva de la sociedad cuyo desarrollo se pretende promover. Para estimar la incidencia que estos proyectos tienen en la infancia a través de esta vía indirecta, se atiende al peso relativo que este colectivo tiene en el total de la población de cada país receptor de ayuda. Ello permite establecer un *mínimo poblacional* que será aplicable a aquellos proyectos en los que se considera que la infancia se ve indirectamente afectada pero en los que la información disponible no permite aplicar ninguno de los criterios precedentes.

$$FP = \text{Población (0-18)} / \text{Población Total}^{29}$$

## 2.3. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

El conjunto de los criterios de asignación hasta aquí descritos conforma una suerte de jerarquía en la que los escalones superiores actúan con carácter sustitutivo —y no acumulativo— respecto a los inferiores (figura 1). En la parte alta de esta jerarquía de criterios a utilizar aparecen los de asignación directa, que son los que ofrecen una información más concreta y específica respecto al grado de incidencia de un proyecto en la infancia y que, por tanto, prevalecen en todo caso sobre los de asignación indirecta. El colectivo beneficiario, el descriptor del proyecto o el subsector en el que se enmarca la acción

<sup>29</sup> Los datos para la población total y para la población total menor de 18 años han sido obtenidos de los Informes del "Estado mundial de la infancia" – UNICEF, para los años 2005, 2007 y 2009. <http://www.unicef.org/spanish/sowc/index.html> .

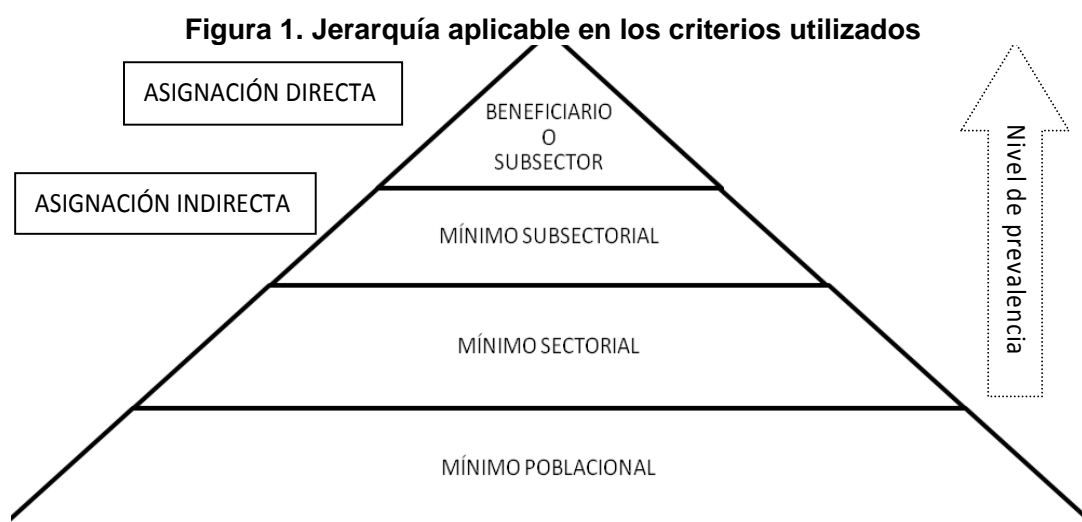
Para los años 2005 y 2007 se utilizaron los mismos datos poblacionales disponibles para Montenegro, Serbia y Kosovo, ya que en esos años estos tres territorios formaban un único país, con lo que no existe información referida a cada uno de ellos independientemente.

En aquellos casos en los que no esté especificado el país receptor, sino la región o subregión, se ha calculado el FP dividiendo la población del rango (0-18) de la región o subregión por la población total de esa región o subregión.

permiten tal estimación. En el caso de que exista información en más de uno de estos ámbitos, y que por tanto exista más de un factor de ponderación posible, se optaría por asignar a la intervención el mayor de estos factores de ponderación. En la parte baja de la jerarquía se sitúan los criterios de asignación indirecta, en la medida en que en estos casos el cálculo del grado de incidencia sobre la infancia no deriva de una información específica, sino de métodos indirectos de estimación. Ello, como se ha visto, puede realizarse a través de tres vías que, a su vez, constituyen tres subniveles de prevalencia dentro de los criterios de asignación indirecta: subsectorial, sectorial y poblacional.

mente los cálculos realizados a partir de los criterios de asignación directa.

Para calcular el nivel de afectación se realiza en primer lugar la sumatoria de todas las intervenciones que deben ser computadas de acuerdo con la información referente a los beneficiarios, una vez aplicado el correspondiente factor de ponderación a cada desembolso. A continuación, se divide esta cantidad entre el desembolso neto total de todas las intervenciones del año objeto de estudio. Para el caso de la asignación directa por subsector se realiza el mismo procedimiento. Una vez realizado esto, se suman los resultados y se obtiene un porcentaje total de afectación di-



## 2.4. CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN AGREGADA

Una vez establecidos los criterios descritos, puede optarse por tres tipos de cálculo para estimar qué porcentaje del total de la ayuda bilateral española incide en la infancia: asignación básica, asignación máxima y asignación intermedia.

### 2.4.1. Cálculo de asignación básica

En este cálculo se computarían únicamente todas aquellas intervenciones en las que la información disponible revela de forma clara que existe una afectación específica sobre la infancia. Por lo tanto, no se tomarán en consideración todas aquellas intervenciones que no cabe inferir tienen efecto expreso y reconocible sobre la infancia. Así pues, se incluirían aquí exclusiva-

mente los cálculos realizados a partir de los criterios de asignación directa a la infancia.

### 2.4.2. Cálculo de asignación máxima

Además de lo computado en el cálculo de asignación básica, el cálculo de *asignación máxima* incluye el conjunto de las estimaciones realizadas por vía indirecta. Así, este cálculo computa el total de las intervenciones que, de forma directa o indirecta, se ha estimado que inciden en la infancia. Se incluyen, por un lado, las intervenciones con asignaciones directas a la infancia (por beneficiario o subsector) y, por otro lado, las asignaciones indirectas que correspondan por población, sector o subsector<sup>30</sup>.

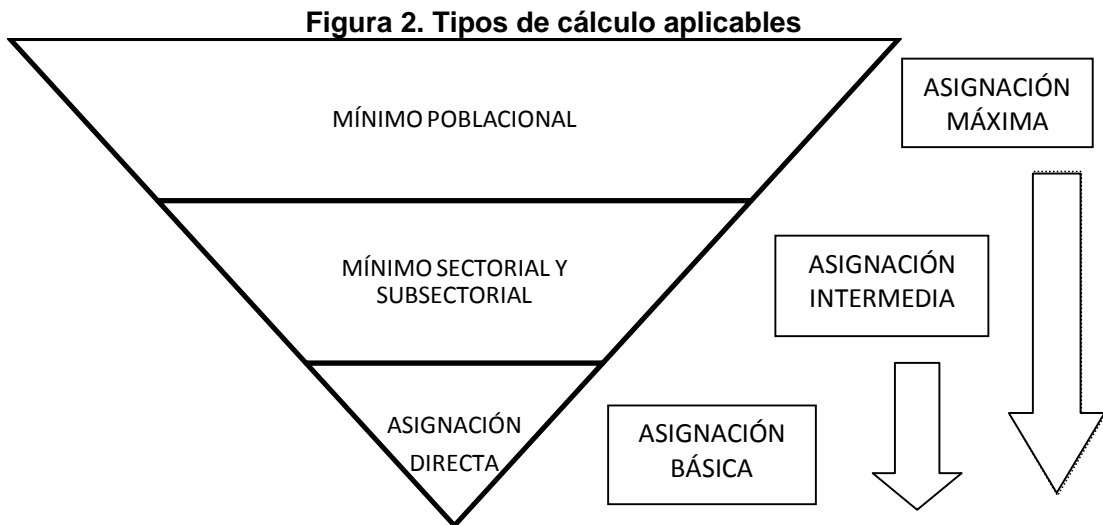
<sup>30</sup> En este sentido cabe reseñar que ayuda humanitaria y ayuda a refugiados se encuentra incluida con la categoría de asignación de mínimo poblacional, para no realizar una doble contabilidad.

Para realizar este cálculo, se determina en primer lugar el monto que cabe considerar que incide en la infancia según el criterio de mínimo poblacional, y qué porcentaje representa en el total desembolsado. Este porcentaje se agregaría a los porcentajes derivados de forma análoga utilizando los criterios de mínimo sectorial y subsectorial, así como a los obtenidos por los criterios de asignación directa, ya sea por beneficiario o por subsector. De esta manera, se obtendrá el porcentaje total de ayuda desembolsada con incidencia en la infancia, según este criterio de asignación máxima.

Pese a que deja fuera del análisis aquellas intervenciones cuya incidencia en la infancia se estima en función exclusivamente del peso que este colectivo representa sobre la población total del país receptor de la ayuda (*mínimo poblacional*), el cálculo de asignación intermedia incorpora, por su grado de impacto en la infancia, las intervenciones de ayuda a refugiados y ayuda humanitaria que, como se indicó, tienen una asignación porcentual de tipo poblacional.

### 2.4.3. Cálculo de asignación intermedia

A diferencia del cálculo de asignación máxima, el cálculo de *asignación intermedia* excluye las intervenciones computadas a partir del criterio de mínimo poblacional. De esta forma, este tipo de cálculo incluye las intervenciones con asignaciones directas y las intervenciones con asignaciones indirectas de tipo sectorial y subsectorial.



### 3. Aplicación de la metodología: estudios de caso

#### 3.1. RESUMEN ESTADÍSTICO PARA LOS AÑOS OBJETO DE ESTUDIO

(% sobre el total de AOD bilateral y multilateral desembolsada en el año de estudio)

Año 2005						
Asignación Directa		Asignación Indirecta				
Beneficiario	Subsector CRS	Sector CRS	Subsector CRS	Ayuda a Refugiados (Mínimo Poblacional)	Ayuda Humanitaria (Mínimo Poblacional)	Mínimo Poblacional
67.915.447,08 €	45.179.473,43 €	22.842.100,50 €	10.063.069,40 €	6.558.580,93 €	52.388.489,89 €	513.542.516,04 €
4,42%	2,94%	1,49%	0,65%	0,43%	3,41%	33,40%
Asignación Básica		Asignación Intermedia				Asignación Máxima
113.094.920,51 €		204.947.161,23 €				659.542.606,45 €
7,36%		13,33%				43%

Año 2007						
Asignación Directa		Asignación Indirecta				
Beneficiario	Subsector CRS	Sector CRS	Subsector CRS	Ayuda a Refugiados (Mínimo Poblacional)	Ayuda Humanitaria (Mínimo Poblacional)	Mínimo Poblacional
91.220.867,72 €	90.668.898,00 €	122.570.680,50 €	27.496.242,35 €	6.957.279,81 €	68.270.193,16 €	688.509.191,06 €
3,75%	3,73%	5,04%	1,13%	0,29%	2,81%	28,31%
Asignación Básica		Asignación Intermedia				Asignación Máxima
181.889.765,72 €		407.184.161,54 €				1.020.465.879,62 €
7,48%		16,74%				41,96%

Año 2009						
Asignación Directa		Asignación Indirecta				
Beneficiario	Subsector CRS	Sector CRS	Subsector CRS	Ayuda a refugiados (Minimo Poblacional)	Ayuda Humanitaria (Minimo Poblacional)	Minimo Poblacional
149.408.622,00 €	117.769.696,00 €	144.927.630,82 €	188.478.600,27 €	9.912.893,75 €	152.451.906,22 €	697.395.784,19 €
4,68%	3,69%	4,54%	5,91%	0,31%	4,78%	21,85%
Asignación Básica		Asignación Intermedia				Asignación Máxima
267.178.318,00 €		762.949.349,06 €				1.297.980.333,28 €
8,37%		23,91%				40,67%

## Últimos títulos publicados

### DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

- DT 16/11 Fernández Vitores, David: *El papel del español en las relaciones y foros internacionales: Los casos de la Unión Europea y las Naciones Unidas*
- DT 15/11 Rupérez Javier: *El Español en las Relaciones Internacionales.*
- DT 14/10 Antonio Alonso, José; Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua y emigración: España y el español en las migraciones internacionales.*
- DT 13/08 de Diego Álvarez, Dorotea; Rodrigues-Silveira, Rodrigo; Carrera Troyano Miguel: *Estrategias para el Desarrollo del Cluster de Enseñanza de Español en Salamanca*
- DT 12/08 Quirós Romero, Cipriano: *Lengua e internacionalización: El papel de la lengua en la internacionalización de las operadoras de telecomunicaciones.*
- DT 11/08 Girón, Francisco Javier; Cañada, Agustín: *La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica.*
- DT 10/08 Jiménez, Juan Carlos; Narbona, Aranzazu: *El español en el comercio internacional.*
- DT 09/07 Carrera, Miguel; Ogonowski, Michał: *El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia.*
- DT 08/07 Rojo, Guillermo: *El español en la red.*
- DT 07/07 Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafael: *El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07 Criado, María Jesús: *Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil socio-demográfico.*
- DT 05/07 Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua, migraciones y mercado de trabajo.*
- DT 04/07 Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge: *Sociedad de la Información y presencia del español en Internet.*
- DT 03/06 Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime: *Demografía de la lengua española.*
- DT 02/06 Alonso, José Antonio: *Naturaleza económica de la lengua.*
- DT 01/06 Jiménez, Juan Carlos: *La Economía de la lengua: una visión de conjunto.*

### WORKING PAPERS

- WP 01/12 Alonso (dir.), José A.; Aguirre Pablo; Castillo Alberto: *La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España.*
- WP 09/11 Torrecillas, Celia; Fischer, Bruno B.: *Technological Attraction of FDI flows in Knowledge-Intensive Services: a Regional Innovation System Perspective for Spain*
- WP 08/11 Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Causality and contagion in peripheral emu public debt markets: a dynamic approach.*
- WP 07/11 Sosvilla-Rivero, Simón; Ramos-Herrera, María del Carmen: *The US Dollar-Euro exchange rate and US-EMU bond yield differentials: A Causality Analysis.*



- WP 06/11 Sosvilla-Rivero, Simón; Morales-Zumaquero, Amalia: *Volatility in EMU sovereign bond yields: Permanent and transitory components*
- WP 05/11 Castellacci, Fulvio; Natera, José Miguel: *A new panel dataset for cross-country analyses of national systems, growth and development (CANA)*.
- WP 04/11 Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Santos-Arteaga, Francisco J.: *FDI entry modes, development and technological spillovers*.
- WP 03/11 Luengo Escalonilla, Fernando: *Industria de bienes de equipo: Inserción comercial y cambio estructural*.
- WP 02/11 Álvarez Peralta, Ignacio; Luengo Escalonilla, Fernando: *Competitividad y costes laborales en la UE: más allá de las apariencias*.
- WP 01/11 Fischer, Bruno B; Molero, José: *Towards a Taxonomy of Firms Engaged in International R&D Cooperation Programs: The Case of Spain in Eureka*.
- WP 09/10 Éltető, Andrea: *Foreign direct investment in Central and East European Countries and Spain – a short overview*.
- WP 08/10 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *El impacto de la ayuda internacional en la calidad de las instituciones*.
- WP 07/10 Vázquez, Guillermo: *Convergencia real en Centroamérica: evidencia empírica para el período 1990-2005*.
- WP 06/10 P. Jože; Kostevc, Damijan, Črt; Rojec, Matija: *Does a foreign subsidiary's network status affect its innovation activity? Evidence from post-socialist economies*.
- WP 05/10 Garcimartín, Carlos; Rivas Luis; García Martínez, Pilar: *On the role of relative prices and capital flows in balance-of-payments constrained growth: the experiences of Portugal and Spain in the euro area*.
- WP 04/10 Álvarez, Ignacio; Luengo, Fernando: *Financiarización, empleo y salario en la UE: el impacto de las nuevas estrategias empresariales*.
- WP 03/10 Sass, Magdolna: *Foreign direct investments and relocations in business services – what are the locational factors? The case of Hungary*.
- WP 02/10 Santos-Arteaga, Francisco J.: *Bank Runs Without Sunspots*.
- WP 01/10 Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *La sostenibilidad del déficit exterior de España*.
- WP 14/09 Dobado, Rafael; García, Héctor: *Neither so low nor so short! Wages and heights in eighteenth and early nineteenth centuries colonial Hispanic America*.
- WP 13/09 Alonso, José Antonio: *Colonisation, formal and informal institutions, and development*.
- WP 12/09 Álvarez, Francisco: *Opportunity cost of CO2 emission reductions: developing vs. developed economies*.
- WP 11/09 J. André, Francisco: *Los Biocombustibles. El Estado de la cuestión*.
- WP 10/09 Luengo, Fernando: *Las deslocalizaciones internacionales. Una visión desde la economía crítica*
- WP 09/09 Dobado, Rafael; Guerrero, David: *The Integration of Western Hemisphere Grain Markets in the Eighteenth Century: Early Progress and Decline of Globalization*.
- WP 08/09 Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Maldonado, Georgina: *Internal and external factors of competitiveness in the middle-income countries*.

- WP 07/09 Minondo, Asier: *Especialización productiva y crecimiento en los países de renta media.*
- WP 06/09 Martín, Víctor; Donoso, Vicente: *Selección de mercados prioritarios para los Países de Renta Media.*
- WP 05/09 Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento económico: estudios empíricos.*
- WP 04/09 Minondo, Asier; Requena, Francisco: *¿Qué explica las diferencias en el crecimiento de las exportaciones entre los países de renta media?*
- WP 03/09 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate.*
- WP 02/09 Granda, Inés; Fonfría, Antonio: *Technology and economic inequality effects on international trade.*
- WP 01/09 Molero, José; Portela, Javier y Álvarez Isabel: *Innovative MNEs' Subsidiaries in different domestic environments.*
- WP 08/08 Boege, Volker; Brown, Anne; Clements, Kevin y Nolan Anna: *¿Qué es lo "fallido"? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes.*
- WP 07/08 Medialdea García, Bibiana; Álvarez Peralta, Nacho: *Liberalización financiera internacional, inversores institucionales y gobierno corporativo de la empresa*
- WP 06/08 Álvarez, Isabel; Marín, Raquel: *FDI and world heterogeneities: The role of absorptive capacities*
- WP 05/08 Molero, José; García, Antonio: *Factors affecting innovation revisited*
- WP 04/08 Tezanos Vázquez, Sergio: *The Spanish pattern of aid giving*
- WP 03/08 Fernández, Esther; Pérez, Rafaela; Ruiz, Jesús: *Double Dividend in an Endogenous Growth Model with Pollution and Abatement*
- WP 02/08 Álvarez, Francisco; Camiña, Ester: *Moral hazard and tradeable pollution emission permits.*
- WP 01/08 Cerdá Tena, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion.*
- WP 05/07 Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07 Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07 Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07 Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07 Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06 Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06 Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06 Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*

- WP 02/06** García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06** Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05** Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea-15.*
- WP 05/05** Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05** Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05** Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05** Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05** Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04** Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04** Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04** Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

#### **POLICY PAPERS**

- PP 0210** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Strengthening the fiscal capacity of developing countries and supporting the international fight against tax evasion.*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Fortalecimiento de la capacidad fiscal de los países en desarrollo y apoyo a la lucha internacional contra la evasión fiscal.*
- PP 01/10** Molero, José: *Factores críticos de la innovación tecnológica en la economía española.*
- PP 03/09** Ferguson, Lucy: *Analysing the Gender Dimensions of Tourism as a Development Strategy.*
- PP 02/09** Carrasco Gallego José Antonio: *La Ronda de Doha y los países de renta media.*
- PP 01/09** Rodríguez Blanco, Eugenia: *Género, Cultura y Desarrollo: Límites y oportunidades para el cambio cultural pro-igualdad de género en Mozambique.*
- PP 04/08** Tezanos, Sergio: *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido*
- PP 03/08** Mattioli, Natalia *Including Disability into Development Cooperation. Analysis of Initiatives by National and International Donors*
- PP 02/08** Elizondo, Luis: *Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008).*
- PP 01/08** Caramés Boada, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes en Haití.*

- PP 03/07 Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI.*
- PP 02/07 Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07 Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06 Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06 Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05 Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05 Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05 Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*
- PP 02/04 Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04 Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Prialé, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*