



Los Círculos Virtuosos de la cooperación española

Una propuesta para poner la innovación
al servicio del desarrollo

Mayo 2017

2

**LOS CÍRCULOS VIRTUOSOS
DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA:
UNA PROPUESTA PARA PONER
LA INNOVACIÓN AL SERVICIO
DEL DESARROLLO**

RESUMEN EJECUTIVO

01

INTRODUCCIÓN

02

**LOS CÍRCULOS VIRTUOSOS
PARA EL DESARROLLO**

03

**LOS CÍRCULOS VIRTUOSOS
EN LA PRÁCTICA: UNA SELECCIÓN
DE SECTORES Y CASOS**

04

**CONCLUSIONES
Y RECOMENDACIONES**

05

BIBLIOGRAFÍA Y NOTAS

Este trabajo ha sido escrito por Inma Borrella, Javier Carrasco, Teresa Cavero, Gonzalo Fanjul, Julio Lumbreras y Carlos Mataix. Los autores agradecen las contribuciones de Jaime Moreno, Javier Mazorra, Xose Ramil, Oriana Ramírez, Alejandra Rojo y Sara Romero, así de como todas las personas que han participado en el proceso de consultas.

Mucho ha realizado la edición y el diseño.



Obra publicada bajo la licencia de
Creative Commons. Reconocimiento
-No comercial- CompartirIgual 3.0

¿Qué tienen en común la generación de energía limpia en poblaciones remotas de México, un programa de eliminación de la malaria en Mozambique y la estabilización de precios alimentarios en el Sahel? En cada uno de estos casos, los recursos de la cooperación española han sido determinantes para promover o apuntalar esfuerzos de innovación que han transformado la vida de miles de personas. Lo que es igualmente importante, los proyectos generaron un intercambio de conocimiento que favoreció tanto la sostenibilidad de las acciones en esos países como la capacidad de los equipos españoles para generar nuevas y mejores ideas.

En plena revolución tecnológica y embridadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia 2030, las estrategias de la cooperación internacional ya no responden al contexto del pasado. Aunque en algunas regiones del mundo la provisión de servicios esenciales y la asistencia humanitaria siguen representando un papel imprescindible, **la nueva ayuda al desarrollo está demostrando tener un valor añadido único como palanca de los esfuerzos que realizan actores estatales y no estatales en los países pobres del planeta.** Es un esfuerzo en el que la creatividad y la generación e intercambio de conocimiento son tan importantes como la voluntad política o la transferencia de recursos financieros. Un esfuerzo que nos acercaría mucho a la coherencia con el desarrollo de las diferentes políticas públicas y privadas.

Inspirado por estos principios, este documento propone un concepto nuevo para la Cooperación Española: los círculos virtuosos. Esta idea describe intervenciones de desarrollo en donde una alianza entre actores diversos y complementarios se enfrenta a un problema social o ambiental complejo con propuestas que no solo generan resultados positivos directos, sino que permiten la continuidad y escalabilidad de las soluciones. **La innovación y el conocimiento juegan un papel esencial en este modelo,** tanto en las herramientas y procesos como en los productos resultantes de él.

El sector de las energías renovables ofrece un buen ejemplo de esta lógica: en países como México, Perú, Brasil o Etiopía, diferentes empresas españolas trabajan con actores locales –desde ayuntamientos a organizaciones sociales– y con actores de la cooperación para garantizar el acceso de poblaciones pobres a fuentes de energía limpias, estables y asequibles que garanticen sus derechos y oportunidades. La introducción de nuevas

tecnologías como los ‘sistemas fotovoltaicos domiciliarios’ no es la única innovación que aportan estos proyectos. Las alianzas entre actores, los modelos de negocio o las propias instituciones han sido objeto de una reforma orientada a garantizar el impacto de los programas y asegurar su continuidad en procesos de aprendizaje abierto. Incluso en contextos tan complejos como los de un campo de refugiados, este modelo ha logrado ofrecer soluciones mejor adaptadas, más eficientes y esperanzadoramente sostenibles.

En el caso del sector de la salud, los recursos de la cooperación oficial española han contribuido de forma determinante al esfuerzo internacional contra las enfermedades de los pobres. Millones de personas se han beneficiado de unas investigaciones realizadas de manera conjunta con equipos locales y que han dado resultados tangibles como el primer prototipo de vacuna contra la malaria o los avances más prometedores de las últimas décadas en la lucha contra el Chagas, una enfermedad parasitaria prevalente en América Latina que además afecta a 87.000 pacientes en España. La batalla por la salud global y el papel que la innovación puede representar en ella son terreno abonado para una estrategia que ofrece ventajas para los países más vulnerables y para la propia capacidad investigadora de los donantes.

Cada uno de estos casos –al igual que otros incluidos en este informe, en los sectores del agua o la seguridad alimentaria– sugiere estrategias fundamentadas en la creatividad, la colaboración, el enfoque sistémico, la flexibilidad y el aprendizaje continuado. Con ellos hemos aprendido cuatro lecciones fundamentales para la Cooperación Española:

- **La importancia crítica del conocimiento en el desarrollo de los países pobres**, no solo en regiones en transición como América Latina, sino también en zonas mucho más pobres como África, donde este tipo de programas han demostrado un valor añadido único.

- **La capacidad de la cooperación inteligente para apun- talar sectores estratégicos de nuestra I+D+i:** Cada uno de estos hitos refuerza las oportunidades de una economía española orientada al progreso colectivo, vincula a nuestras organizaciones y empresas a un mercado global integrado y ha permitido posicionar a nuestro país en regiones y ámbitos económicos en los que teníamos una presencia menor o, sencillamente, estábamos ausentes.

• **La oportunidad de abrir la puerta a nuevos mecanismos de financiación:** Estos ejemplos demuestran que la ayuda oficial española puede ser más creativa a la hora de apoyarse en actores terceros –como otras cooperaciones bilaterales, la iniciativa multilateral y el sector privado– para atraer recursos e inversiones a las ideas que lidere y financie en parte.

• **El potencial de nuevos modelos de cooperación público-privada:** No solo colaboran agentes que no están necesariamente acostumbrados a trabajar entre sí, sino que reflejan experiencias que muy posiblemente no hubiesen tenido lugar en ausencia de esta colaboración y que facilitarían el impacto sostenible de las acciones.

En plena reconsideración de su estrategia política y presupuestaria, la Cooperación Española debe aprovechar la oportunidad que le ofrecen estas lecciones. **Las opciones que contemple el nuevo Plan Director no pueden incluir bajo ninguna circunstancia el retorno a un modelo plano de sectores y países** que ni responde al contexto del presente y del futuro ni cuenta con el músculo presupuestario suficiente para asegurar un impacto relevante.

Lo que se defina en los próximos meses puede suponer la puntilla o la resurrección de la contribución de España al desarrollo global. Y solo una visión profundamente imbricada en la lógica de los ODS y apoyada en un conjunto amplio de herramientas y actores puede garantizar la cooperación que precisa el planeta y que más conviene a nuestros intereses. Esto es algo que muchas empresas y organizaciones sociales han entendido hace tiempo, respondiendo a la inacción o a la lentitud del Estado con iniciativas propias.

Poner fin a unos presupuestos jibarizados que han reducido el tamaño de la ayuda un 73% en ocho años y limitado de forma casi absoluta el margen de maniobra de nuestra agencia de cooperación es un primer paso imprescindible, que demostraría la existencia de un compromiso político con la cooperación. Pero la visión estratégica debe tener una nitidez y una profundidad mucho mayores. Este es un resumen de las propuestas que realiza este informe:

1. El nuevo Plan Director de la Cooperación Española debe incorporar una apuesta decidida por la investigación y la innovación como herramienta de ayuda al desarrollo. Este compromiso debe ser el resultado de un modelo de plan que supere la distribución tradicional entre sectores y zo

nas geográficas. Los objetivos estratégicos de la cooperación española deben reflejar una visión integrada de las diferentes herramientas y actores responsables de su consecución.

2. Los ODS y la contribución a su implementación deben establecer el marco de la agenda de cooperación internacional española, integrando de manera eficaz las perspectivas nacional e internacional de esta estrategia en asuntos como la reducción de emisiones, la cobertura universal de salud o la promoción de modelos sostenibles de producción de alimentos. Por la misma razón, el liderazgo de esta tarea debe recaer en un organismo presidencial o vicepresidencial como una Oficina de Equidad y Sostenibilidad equivalente a la Oficina Económica del Presidente.

3. El concepto de los círculos virtuosos (o cualquier alternativa similar) debe formar parte de la innovación metodológica y estratégica de la nueva ayuda al desarrollo española, tal vez a partir de un programa específico de proyectos piloto que ayuden a diseñar programas más amplios en el futuro próximo. Los tres sectores definidos en este documento (energía, salud y seguridad alimentaria/agua) ofrecen los elementos para ser considerados parte de las opciones estratégicas de España en este campo, pero otros sectores deben ser considerados también de acuerdo a los criterios más estrictos de oportunidad y valor añadido.

4. En línea con las recomendaciones de la Agenda 2030, la colaboración entre instituciones públicas y privadas debe ser uno de los puntos de partida de cualquier estrategia. Estas instituciones no se limitan al gobierno central y las ONG, sino que incluyen a entidades autonómicas y locales, así como a fundaciones, empresas y universidades. Ninguna línea estratégica de los nuevos planes debe ser concebida sin considerar cuál es el papel óptimo de cada uno de estos actores en su puesta en práctica.

5. Los mecanismos de rendición de cuentas de la ayuda española deben incorporar herramientas y compromisos que vayan más allá de la auditoría contable del gasto y permitan evaluar el impacto de las acciones en el medio y largo plazo.

6. España debe poner fin a la marginación presupuestaria de la ayuda y plantear un panorama presupuestario que permita al país elevar los recursos disponibles a la media de UE para el final de la legislatura. La cooperación técnica y la transferencia del conocimiento –fundamentos del modelo de

círculos virtuosos- se prestan a modelos de financiación triangular con actores bilaterales, multilaterales y privados que ofrecen cada vez más posibilidades en diferentes regiones del mundo.

01 Introducción

“El intercambio de conocimiento juega hoy un papel mucho más definido y protagonista en las políticas de cooperación”

A lo largo de los siete últimos años, la cooperación internacional pública ha sido uno de los sectores más duramente castigados por los recortes derivados de la crisis económica y financiera que ha sufrido España. La caída de más de un 70% en los presupuestos de la cooperación gestionada por los organismos de la Administración ha reducido a sus mínimos el margen de maniobra de los diferentes agentes públicos, limitados a cubrir poco más que las obligaciones de nuestro país ante las instituciones comunitarias e internacionales. Lo que es posiblemente más grave, esta situación ha diluido la influencia de la ayuda al desarrollo en la conformación de una acción exterior basada en el ‘poder blando’ que se deriva de la asunción de responsabilidades frente a desafíos comunes de la humanidad como el cambio climático, los desplazamientos forzados o la brecha de la desigualdad.

Durante este tiempo hemos tenido oportunidad de lamentarnos y analizar en detalle las razones políticas y presupuestarias de estas decisiones. Ahora la única pregunta relevante es cómo vamos a enfrentar un futuro en el que tenemos la oportunidad de corregir algunas de las carencias del pasado.

El primer paso es entender la transformación del entorno de la ayuda. Incluso en un período tan corto como el de la pasada década y media, el contexto en el que se desenvuelven las políticas de desarrollo y su financiación internacional ha cambiado considerablemente. A medida que las regiones en desarrollo han ido generando su propio espacio fiscal para atender las necesidades nacionales, las contribuciones de los donantes han ido perdiendo peso relativo en los presupuestos nacionales y familiares. Esto es cierto incluso en plena depresión de los mercados de las materias primas, ya que el tamaño de las economías afectadas ha crecido muy por encima de la evolución de la ayuda.

Esto no significa que la cooperación ya no sea relevante. Las necesidades humanitarias y el deficiente acceso a servicios esenciales siguen siendo una realidad en amplias zonas del planeta como el Sahel, el Cuerno de África, Oriente Próximo o Asia Central, donde residen cientos de millones de personas. En regiones como América Latina, Asia del Este, el Norte de África e, incluso, la región subsahariana, la ayuda ha fortalecido su papel como palanca de mejores formas de gobierno, mayor impacto del gasto o innovación en los programas de desarrollo. El intercambio de conocimiento, en particular, juega hoy un papel mucho más definido y protagonista en las políticas de cooperación del que tuvo en el

pasado. Es un papel que encaja a la perfección con las necesidades de la Agenda 2030 definida por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, donde la creatividad en la conformación de instituciones, alianzas y herramientas va a jugar un papel determinante.

Este es el contexto en el que la Cooperación Española debe definir su futuro. Un contexto lleno de oportunidades. Incluso ante la perspectiva de un crecimiento moderado de los presupuestos destinados a la ayuda, España tiene la posibilidad de reinventar su modelo de cooperación identificando con claridad el valor añadido que nuestra sociedad puede ofrecer y trasladándolo a las diferentes oportunidades que se abrirán a lo largo de la presente legislatura, desde la elaboración de un nuevo Plan Director a la definición del plan nacional para la implementación de los ODS o incluso la tramitación de una nueva Ley de Cooperación que modernice los programas e instituciones de la ayuda.

Este documento tiene como propósito influir ese proceso, ofreciendo ideas que nos ayuden a salir del atolladero político y presupuestario en el que hoy nos encontramos. El concepto de los círculos virtuosos de la cooperación permite cumplir el triple objetivo de promover el desarrollo de los países pobres, apuntalar sectores estratégicos de nuestra economía y plantear mecanismos triangulares de financiación que alivien la carga presupuestaria de los programas. Y lo hace con una idea escalable y reforzada por las tesis más modernas de la cooperación internacional. Es el tipo de ideas que deben estar hoy sobre la mesa de los responsables del gobierno, los líderes parlamentarios y los representantes de las organizaciones empresariales y de la sociedad civil, porque alimentan una conversación que ya es urgente.

Este trabajo sigue la siguiente estructura: En primer lugar, se introduce el concepto de círculo virtuoso a través de un ejemplo real y se argumenta su pertinencia en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. A continuación, se propone un modelo sencillo para caracterizar el enfoque de círculo virtuoso y se ofrece un análisis de cada uno de sus elementos. Seguidamente, se muestra el potencial de aplicar el enfoque de círculos virtuosos en tres sectores relevantes para la cooperación española: energía, salud y seguridad alimentaria. Por último, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones que pueden ser útiles para avanzar en su implementación.

02 Los círculos virtuosos para el desarrollo

Comencemos con un ejemplo concreto. Según la Organización Mundial de la Salud, en 2015 más de 300.000 mujeres murieron por complicaciones graves durante el embarazo o el parto y cerca de 10 millones acabaron sufriendo una discapacidad o secuelas graves tras dar a luz. En la mayoría de los casos hay intervenciones médicas bien conocidas que podrían evitar esos problemas, pero el escaso diagnóstico y tratamiento médico antes, durante y después del parto limita las posibilidades de mujeres en contextos de pobreza, especialmente las de aquellas que viven en zonas rurales.

Dos organizaciones, la fundación española Enlace Hispano Americano de Salud (EHAS) y la ONG guatemalteca TulaSalud, cuya misión es mejorar el acceso a atención sanitaria de calidad en zonas rurales y vulnerables, unieron fuerzas para desarrollar una propuesta innovadora que permitiera superar retos como la falta de infraestructura adecuada y de personal sanitario formado, o la difícil comunicación con hospitales y centros de salud.

La iniciativa impulsada por EHAS y TulaSalud se llama Embarazo Saludable y ha sido implementada por primera vez en Guatemala, en el departamento de Alta Verapaz. La propuesta se fundamenta en tres pilares: el diseño de un equipo apropiado que no requiere ni acceso a red eléctrica ni cadena de frío y es fácilmente transportable; un programa de formación básica para personal de enfermería itinerante; y un protocolo de apoyo al diagnóstico de forma remota por parte de profesionales de ginecología.

Esta iniciativa es innovadora en varios sentidos. Por un lado presenta una innovación en la forma en la que integra tecnologías preexistentes: una mochila que cuenta con todos los elementos necesarios para realizar un diagnóstico de calidad a mujeres embarazadas y que contiene un ordenador portátil, un batería extra para el ordenador, un ecógrafo conectable por USB, un panel solar plegable para cargar las baterías, y tiras reactivas para analizar muestras de sangre y orina. Por otro lado, presenta una innovación en el proceso, ya que en lugar de obligar a las gestantes a desplazarse hasta un centro de salud, son las enfermeras y enfermeros quienes se desplazan hasta las poblaciones rurales para atenderlas, recibiendo apoyo de ginecólogos de forma remota para validar su diagnóstico.

La solución tecnológica de bajo coste y los procedimientos sencillos que pueden ser realizados por enfermeras o auxiliares de enfermería permiten proveer un servicio sanitario de calidad

a mujeres embarazadas de zonas rurales aisladas a un coste muy asequible.

Para hacer realidad este proyecto, las organizaciones impulsoras necesitaron colaborar con otros socios: líderes comunitarios de las poblaciones rurales, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala, FOMIN, USAID y AECID, quienes aportaron recursos y conocimiento técnico y social.

El impacto positivo fue claramente observable tras un año de operación. En el Departamento de Alta Verapaz ninguna de las 1000 mujeres atendidas y diagnosticadas por Embarazo Saludable falleció, y la mortalidad neonatal se redujo en un 65%. Además, se generó un conjunto de efectos positivos sobre los participantes en la iniciativa en términos de conocimiento, innovación, apalancamiento de fondos y formación.

La continuidad de Embarazo Saludable en Guatemala depende de la decisión del Gobierno de Guatemala, a quien será transferida por completo esta iniciativa que desde el principio se planteó como un servicio inserto en la estructura de sanidad pública del país. Por otra parte, EHAS acaba de comenzar un proceso para escalar esta iniciativa aplicándola de nuevo en Perú. En esta nueva etapa, EHAS se está planteando utilizar inteligentemente mecanismos de mercado. Su idea es ofrecer el servicio a través de un modelo de empresa social que pueda ser contratada por el Estado. La función de esta empresa sería dar mantenimiento técnico a las mochilas, además de formar al personal sanitario que vaya a utilizarlas.

En el proyecto Embarazo Saludable diversos actores colaboran e innovan para desarrollar una solución distinta, efectiva y de bajo coste para un problema social, generando impactos positivos y oportunidades de replicación y escalabilidad. El reto que aborda la iniciativa -la pobre atención sanitaria materno-infantil en regiones vulnerables- es complejo, está fuertemente interrelacionado con otros problemas, es permanente o de larga duración, está desprovisto de una clara relación causa-efecto y sus soluciones son susceptibles de ser escaladas.

Y por estas razones podría considerarse un círculo virtuoso.

Otros desafíos sociales y ambientales a los que nos enfrentamos en la actualidad comparten estas características: el cambio climático,

“En 2015 se llegó a un histórico acuerdo para la acción global: la nueva agenda de desarrollo 2030”

el escaso acceso a formas modernas y sostenibles de energía, la degradación de los ecosistemas naturales, la inseguridad alimentaria, etc. Y la búsqueda de una solución para estos problemas enmarañados (del inglés *wicked*; ver Cuadro 1) nos está obligando a repensar tanto nuestros modelos de relación, como la forma en la que utilizamos los recursos finitos de nuestro planeta.

Para abordar problemas enmarañados y conseguir avanzar hacia un mundo más sostenible y equitativo, en septiembre de 2015 se llegó a un histórico acuerdo para la acción global: la nueva agenda de desarrollo 2030. Esta agenda establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que plantean desafíos de una dimensión y complejidad sin precedentes en la historia de la humanidad.

Cuadro 1 Los problemas enmarañados

Tendemos a pensar que los problemas y sus soluciones pueden ser definidos en términos de causa y efecto. Sin embargo, en cualquier sistema social, los puntos de vista de cada persona, sus experiencias, sus valores, sus prejuicios, sus ideas, y la manera en que todos ellos se modifican y evolucionan al interactuar con otros, son impredecibles. Por lo tanto, los problemas sociales son complejos y las acciones orientadas a solucionarlos suelen generar consecuencias inesperadas.

Los problemas sociales que aborda la nueva agenda de desarrollo pueden denominarse problemas enmarañados, en inglés “*wicked problems*” (Churchman, 1967), y se caracterizan porque:

- Son complejos, no sólo complicados.
- Son difíciles de definir.
- No se pueden resolver aisladamente ya que son interdependientes.
- No tienen un claro final.
- Son pertinaces, puede que tengamos que aprender a convivir con ellos.
- Presentan mejores o peores desarrollos, más que soluciones buenas o malas.
- Requieren colaboración política, más que procesos científicos o técnicos.
- Necesitan liderazgo distribuido, más que gestión centralizada.

No existe una fórmula para resolver los problemas enmarañados, pero se les puede hacer evolucionar positivamente con una respuesta colaborativa que integre múltiples perspectivas.

Para abordar la Agenda 2030 y los desafíos que plantea, es fundamental que seamos capaces de cooperar y desplegar nuestro ingenio colectivo. Vivimos en una sociedad más interconectada e interdependiente que nunca. Una conmoción social, económica o medioambiental en un rincón del planeta puede tener efectos sistémicos no deseados en el conjunto. La crisis económica global, que se inició en 2008 en EEUU y se expandió rápidamente por todo el mundo, o la reciente crisis del ébola han puesto de manifiesto esta interdependencia. Pero, al igual que los efectos

**“Es necesario
generar un nuevo
marco de referencia
que fomente
la innovación”**

negativos se contagian, también las ideas y soluciones positivas para la mayoría se comparten con una facilidad pasmosa. El éxito de la economía circular, el incremento de la demanda de productos ecológicos o el creciente número de innovaciones y emprendimientos sociales muestran cómo las propuestas con efectos positivos también pueden alcanzar una dimensión global. De ello se deduce que contamos con capacidades extraordinarias para colaborar y rediseñar nuestros modos de vida.

En este contexto, es obvio que no podemos seguir basando nuestra acción en los enfoques tradicionales de la cooperación para el desarrollo. Es necesario generar un nuevo marco de referencia que fomente la innovación, para que se planteen soluciones nuevas que superen las limitaciones de lo probado hasta el momento; que promueva la colaboración, para que se involucren diferentes tipos de actores (públicos, privados, sociedad civil, nacionales e internacionales...) aportando sus visiones, recursos y habilidades complementarias; y que abra nuevos cursos de acción que generen mejoras progresivas que trasciendan las acciones puntuales.

España puede contribuir a la nueva agenda de desarrollo aportando conocimientos y recursos diferenciales. Este documento busca servir de inspiración a los actores promotores del desarrollo sostenible en España, sugiriendo un enfoque que da especial protagonismo a la innovación y aúna las competencias y los recursos de distintos actores. Dicho enfoque puede ser conceptualizado como un círculo virtuoso, en el que los agentes tienen incentivos para participar, incentivos que se ven reforzados con el tiempo y que favorecen su implicación a largo plazo.

“Los círculos virtuosos son iniciativas que afrontan retos de la Agenda 2030”

2.1 UN MODELO SENCILLO PARA LOS CÍRCULOS VIRTUOSOS

Podríamos decir que nos encontramos ante un círculo virtuoso cuando, para afrontar un problema de desarrollo en un determinado contexto, se plantea una propuesta innovadora que:

- Se articula a través de una alianza entre actores diversos y complementarios.
- Demuestra una capacidad para promover una evolución positiva de dicho problema (contribuyendo a uno o varios ODS).
- Genera resultados positivos (virtuosos) y directos (tangibles e intangibles) que aportan valor a los participantes de la alianza.
- Aumenta las posibilidades de continuidad y escalabilidad de la iniciativa (gracias a su carácter virtuoso).

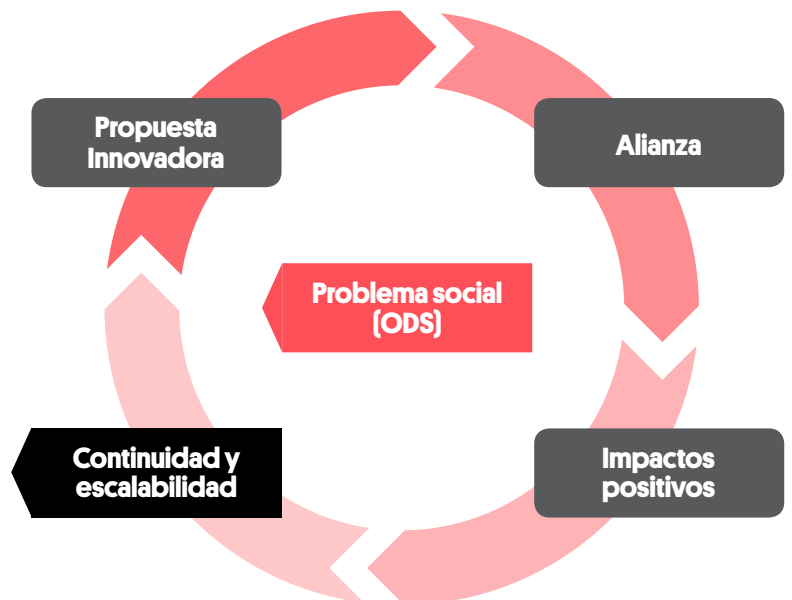
Los círculos virtuosos son, por tanto, iniciativas que afrontan retos de la Agenda 2030 articulando las capacidades de actores diversos, buscando cursos de acción positivos a medio y largo plazo (y no sólo actuaciones puntuales), concibiéndose desde su diseño como procesos de innovación, y desplegando a lo largo de su ciclo un potencial de continuidad y escalabilidad.

Ya existen organizaciones que, sin necesidad de esta “conceptualización”, siguen un patrón similar, como EHAS y TulaSalud en el caso de Embarazo Saludable relatado en al inicio de este capítulo. La idea de círculo virtuoso no es otra cosa que la sistematización de una forma de actuar, un destilado a partir del análisis de iniciativas que están logrando resultados sobresalientes en el ámbito del desarrollo sostenible y que, curiosamente, comparten muchos elementos comunes. Algunas de estas interesantes iniciativas, inspiradoras de círculos virtuosos en los sectores de la salud, la alimentación y la energía, son descritas en el siguiente capítulo.

Se presenta y se justifica en este documento la noción básica de círculo virtuoso, si bien somos conscientes de que su refinamiento conceptual y sus implicaciones prácticas serán objeto de trabajos y actuaciones posteriores a medida que esta propuesta se discuta y contraste ampliamente.

La siguiente figura presenta gráficamente el concepto de círculo virtuoso:

Gráfico 1
Modelo de
círculo virtuoso



A continuación, analizaremos brevemente cada uno de los elementos del modelo:

Un problema social o ambiental

Se parte de un determinado “problema social o ambiental”, o situación problemática, que ha sido identificada como relevante dentro del marco propositivo definido por los ODS, por ejemplo la inseguridad alimentaria, las enfermedades olvidadas, la falta de acceso a agua potable, la insostenibilidad urbana, o la falta de empleo. Ante estos problemas, se nos plantean algunos retos como: fomento de la agricultura sostenible, mejora de la atención sanitaria, acceso a agua limpia, evolución hacia ciudades sostenibles, o aumento de las oportunidades de empleo entre la población más vulnerable.

“Adoptar una actitud curiosa, abierta, creativa y flexible puede dar lugar a propuestas diferentes”

Propuesta innovadora

Para abordar dicho problema se genera, por parte de uno o varios actores, una “propuesta innovadora”. Como ya adelantábamos en apartados anteriores, nos enfrentamos a retos complejos e interrelacionados que requieren respuestas efectivas, eficientes, sostenibles, interrelacionadas y escalables. No es posible abordar muchos de los problemas planteados en el marco de los ODS con enfoques preexistentes. Naturalmente, la novedad de una intervención no garantiza su éxito, ni tampoco es necesario “re-inventar la rueda”, pero adoptar una actitud curiosa, abierta, creativa y flexible puede dar lugar a propuestas diferentes o a pequeñas variaciones de propuestas existentes que aporten una vía de solución a cada problema.

En no pocas ocasiones, la solución innovadora puede estar motivada o inspirada por el conocimiento y el ingenio local, como han demostrado las iniciativas de “positive deviance”¹ (“desviación positiva”), que ilustran cómo en los contextos de escasez a menudo existen prácticas y recursos que pueden inspirar soluciones sencillas y escalables. Por ejemplo, para mejorar la salud y la nutrición infantil en Vietnam, el director de Save the Children en el país pidió a las propias comunidades que identificaran a familias cuyos hijos no sufrían malnutrición a pesar de tener los mismos condicionantes que el resto de personas de su entorno. De esta manera consiguieron identificar comportamientos diferentes y efectivos. En este caso, los “positive deviants” añadían pequeñas gambas y cangrejos y brotes de patata a la comida de los niños. Confiando en la experiencia local, se descubrió una solución sencilla, efectiva y al alcance de cualquier miembro de la misma comunidad para mejorar el problema de la malnutrición infantil.

El grado de novedad (radical o parcial) y los aspectos de la solución a los que se refiere la misma pueden ser diversos. Es habitual referirse a innovación en la provisión de productos y servicios (ver Cuadro 2), pero también es importante considerar otros tipos de innovación, como la organizativa, que se refiere a los tipos de agentes implicados, sus roles y la articulación de las relaciones entre los mismos.

¹ <http://www.positivedeviance.org/>

Cuadro 2 Innovación en productos y servicios

Cuando la innovación está relacionada con la provisión de productos y servicios, es habitual hablar de “las 4P de la innovación” (Bessant & Tidd, 2007):

- **Producto:** Cambios en productos o servicios.
- **Proceso:** Cambios en la forma en que los productos o servicios son creados o suministrados.
- **Posición:** Cambios en la forma en que los productos o servicios son presentados al usuario y cómo son comunicados y reformulados por otras organizaciones.
- **Paradigma:** Cambios en los modelos mentales que subyacen en la forma en la que los productos y servicios son entendidos por los usuarios y los proveedores.

Estos cuatro aspectos (frecuentemente se les denomina tipos) de la innovación no son mutuamente excluyentes. Por el contrario, en muchas situaciones reales varios de ellos están presentes simultáneamente.

Una determinada propuesta innovadora puede ser formulada por uno o diversos actores. Pero es fundamental que una persona, grupo u organización asuma la idea como propia y lidere un proceso de refinado de la misma y una búsqueda de socios que aporten las capacidades y los recursos necesarios para implementarla. Este rol, que podemos denominar de “impulsor”, es un elemento clave del círculo virtuoso, ya que es el impulsor quien aportará el empuje necesario para transformar la idea en una realidad.

El papel de impulsor puede concretarse en diferentes personas, organizaciones y estilos a lo largo del tiempo, pero algunos de los rasgos fundamentales del impulsor en este contexto deberían ser: la empatía, la responsabilidad, la reflexión, la creatividad, la capacidad de armonización de objetivos y lenguajes, y la capacidad de generar un entorno de aprendizaje continuo. Consideramos que la ausencia de un agente impulsor, su discontinuidad o su falta de reconocimiento por el resto de actores, puede dificultar el proceso.

Alianza

Para que una “propuesta innovadora” pueda tener expectativas de éxito ha de considerar el “problema social o ambiental” inserto en una trama de problemas relacionados; despertar el interés y compromiso de un “impulsor” (individuo, grupo u organización); e implicar a un conjunto de actores capacitados para aportar los diversos recursos (materiales y de conocimiento) requeridos.

Este conjunto de actores que trabajan en pos de un objetivo común suelen formalizar su colaboración a través de una “alianza multiactor”. Consideramos que una alianza debe ir más allá de un acuerdo contractual, una relación donante-receptor o un diálogo intersectorial. La alianza, se formalice documentalmente o no, debe llevar implícito un compromiso para trabajar conjuntamente a lo largo de un periodo determinado de tiempo, compartiendo responsabilidades, riesgos y beneficios y proporcionando una serie de recursos que faciliten la consecución del objetivo acordado.

El trabajo en alianza permite, como ya hemos indicado, articular recursos para alcanzar un objetivo común. Estos recursos pueden ser materiales (financieros, en especie...) o inmateriales (conocimiento, habilidades, capacidad de influencia...). En el contexto actual, en el que se hace cada vez más necesario ser creativo a la hora de buscar vías de financiación, la constitución de alianzas sería solo por ello una herramienta a tener en cuenta, aunque su potencial excede ese papel. Para las empresas es interesante trabajar en ámbitos y contextos nuevos y prometedores de la mano de actores que los conocen bien; al sector público y al tercer sector les interesa obtener fondos y capacidades complementarios; y todos se benefician de compartir riesgos. El potencial de apalancamiento de fondos de las alianzas no es despreciable, pero no es el único fin de éstas. No deben entenderse las alianzas como una ventanilla para conseguir financiación, sino como un marco de colaboración en el que aunando recursos de diversos actores se puede conseguir un mayor impacto. A menudo los recursos de uno de los socios suponen el capital semilla que anima a otros socios a invertir en una idea o propuesta. No obstante, la aportación económica, aunque importante, es sólo una parte de las contribuciones de cada socio.

Las alianzas se conforman entre actores de distintos sectores, procedencias y dimensiones, ya que sólo participantes diversos pueden aportar las visiones y habilidades necesarias para generar propuestas realmente diferentes y efectivas. El trabajo en una alianza de estas características no es sencillo y cada uno de los participantes debe encontrar una razón legítima y motivadora para persistir en su empeño y aprender a colaborar con otros que piensan y operan de manera diferente. A este respecto, es importante que tanto el impulsor como el resto de actores de la alianza sean conscientes de los incentivos que mueven a cada uno de los demás a participar y los acepten como naturales y legítimos. Consideramos que la alianza será tanto más robusta cuanto más claramente las motivaciones de los actores integrantes, personas

u organizaciones, sean conocidas y aceptadas desde el principio por el resto de actores.

Estas alianzas suelen dar lugar a procesos de “innovación abierta” (ver Cuadro 3) que, en última instancia, benefician tanto al propio proceso como a cada uno de los participantes en el mismo. La labor del impulsor es fundamental para realizar un diagnóstico de la situación problemática, esbozar la contribución potencial de los distintos actores, promover su participación, establecer mecanismos de trabajo conjunto y garantizar la rendición de cuentas.

Cuadro 3 **Innovación abierta**

Hay cosas que las organizaciones saben; también hay cosas que las organizaciones son conscientes que no saben y buscan la forma de aprenderlas; pero hay cosas que las organizaciones ni imaginan (no saben que no las saben) y por lo tanto no las contemplan como posibilidades. Para superar estas limitaciones, y hacer aflorar nuevos conocimientos y oportunidades, la colaboración con organizaciones y actores distintos suele ser efectiva.

Esto es precisamente lo que propone la innovación abierta: procesos de innovación que trascienden los límites de una organización (su personal y sus recursos) e integran a actores muy diversos para abordar un reto o diseñar un producto o servicio, aprovechando todo el potencial de la inteligencia colectiva (Huff et al., 2013).

Un ejemplo paradigmático de innovación abierta es el caso de la Wikipedia, que ha desbancado a la Enciclopedia Británica como la mejor compilación de conocimiento humano disponible para el gran público con un modelo descentralizado y colaborativo (crowdsourcing). Son millones de voluntarios de distintas nacionalidades y profesiones quienes escriben y editan los artículos que componen esta enciclopedia online y gratuita.

Otro ejemplo de innovación abierta es la co-creación con consumidores o usuarios en la que se embarcan muchas empresas, involucrando activamente a sus propios clientes en el proceso de diseño del producto o servicio que desean.

Impactos positivos

Una vez que la propuesta innovadora ha sido desarrollada y puesta en marcha, debe empezar a generar impactos positivos. Estos impactos deberían tener un doble sentido: por un lado, dando lugar a una mejora en la problemática social o ambiental que se ha tratado de abordar; por otro lado, generando una serie de efectos positivos sobre los miembros de la alianza que ha diseñado e implementado la iniciativa.

En cuanto al primer impacto, es fundamental que, desde el inicio del proceso, se tenga claro que se trata de generar una transformación hacia el desarrollo sostenible y que se establezcan unas métricas adecuadas para medir esta transformación.

Sería deseable tomar como referencia el marco definido por los ODS y, en la medida de lo posible, responder a los indicadores que se están definiendo al respecto. La medición del impacto no es sencilla, pero sin ella no se puede conocer la efectividad de la iniciativa ni si tiene sentido o no darle continuidad y escala.

En relación al segundo impacto, es muy importante conocer los incentivos que mueven a participar a los miembros de la alianza, y evaluar hasta qué punto se han visto o no satisfechos tras la implementación de la iniciativa. Estos incentivos pueden ser de muy diversa índole, por ejemplo: un mejor conocimiento del contexto local, procesos más eficientes, nuevas formas de intercambiar conocimiento, nuevos modelos de negocio, mejora reputacional, desarrollo de nuevos productos y servicios, fortalecimiento de la cadena de valor, legislación apropiada, etc. (ver Cuadro 4).

Los impactos positivos sobre los actores implicados en la alianza son un elemento clave del enfoque del círculo virtuoso, ya que refuerzan los incentivos de las personas y organizaciones participantes y las animan a seguir actuando, dando continuidad a la iniciativa, mejorándola e incluso escalándola.

Cuadro 4

Nuevos incentivos en un nuevo contexto

El comportamiento de los actores en el sistema de cooperación está condicionado por los incentivos percibidos. En el contexto actual de la cooperación al desarrollo creemos que existen dos tipos de incentivos:

- **Incentivos intrínsecos de la cooperación al desarrollo:** cada actor implicado en una acción de desarrollo está guiado por valores, principios y estrategias que trascienden a sus propios intereses cortoplacistas y que fundamentan la razón de ser de su actuación como, por ejemplo, contribuir a los derechos humanos, reducir la pobreza extrema, o reducir el deterioro de los ecosistemas.

- **Incentivos extrínsecos:** a la hora de implicarse en una acción cada actor tiene en cuenta, además de la consonancia con su misión y valores, otros aspectos que tienen que ver con su propia subsistencia o su estabilidad a largo plazo: aspectos financieros, aspectos ligados a la reputación, posibilidad de ampliar su presencia en el “mercado”, etc. Las decisiones de actores públicos, privados y ONGD están condicionadas por el balance (“trade-off”) entre estos dos tipos de incentivos.

Pero existe un frecuente sesgo en los cálculos. El cálculo de incentivos está, a menudo, condicionado por factores como el predominio del cálculo individual (cada actor identifica sus propios incentivos, sin considerar la aparición de incentivos que podrían producirse mediante la colaboración con otros), el efecto imitación (muy poderoso en este campo donde hay alta incertidumbre, falta de experiencia), y la experiencia y talante de los decisores (quienes, a menudo, sobreestiman riesgos y ponen el foco en acciones de alto retorno cortoplacista).

En el actual contexto creemos que cobra fuerza un tercer tipo de incentivos: los “incentivos virtuosos”. Son incentivos que proceden de la propia acción colectiva, que puede cambiar las reglas, y que se potencian en una sociedad hiperconectada. Por ejemplo, la generación de innovación basada en la co-creación de conocimiento, el acceso y comprensión de nuevas tendencias en un mundo que cambia muy rápido, la pertenencia a redes que generan resiliencia, o la entrada en espacios en los que asignar los riesgos para un único actor no resulta aceptable.

Los círculos virtuosos, cuando se tienen en consideración, pueden modificar la función de decisión de las organizaciones a la hora de valorar el interés de participar en procesos de desarrollo como los que requiere la nueva Agenda 2030. Los círculos virtuosos revelan incentivos virtuosos, mostrando cómo diferentes actores pueden generar impactos positivos en desarrollo y beneficiarse al mismo tiempo a través de iniciativas de cooperación con nuevos principios de diseño basadas en la colaboración y en la innovación.

Continuidad y escalabilidad

Es mucho más probable que se dé continuidad a una iniciativa si ésta genera impactos positivos en desarrollo sostenible y, al mismo tiempo, da lugar a efectos positivos que revierten sobre los actores que han invertido tiempo, esfuerzo y recursos en hacer de la propuesta innovadora una realidad.

No obstante, la continuidad en el tiempo de una iniciativa plantea retos a los que merece la pena prestar atención. Mencionaremos los más significativos. En primer lugar, la sostenibilidad financiera,

“Es importante introducir una cultura de rigor en la actuación, pero también de aceptación de los errores”

que implica poder hacer frente a, por una parte, los costes no recurrentes de instalación de los componentes de la solución adoptada; y por otra parte, a los costes recurrentes de funcionamiento de la misma. En segundo lugar, las limitaciones en recursos humanos, principalmente en las capacidades de activación y liderazgo que, si al inicio del proceso pueden recaer en un “impulsor”, deberán progresivamente irse transfiriendo al resto de organizaciones intervinientes. En tercer lugar, la aceptación de la solución por parte de la población usuaria, que presumiblemente será mayor si han participado en su generación. En cuarto lugar, la implicación de los gobiernos (nacionales, regionales o locales) en la continuidad a medio y largo plazo de las nuevas soluciones, ya que en ocasiones requerirán su apoyo y, frecuentemente, cambios normativos o legislativos. Por último, si las soluciones implementadas son percibidas como exitosas, habrá de atenderse a una mayor demanda por parte de los usuarios, lo que conllevará dificultades específicas y también la oportunidad de introducir mejoras.

A la hora de cerrar el círculo y antes de seguir expandiendo la iniciativa, es fundamental pasar por una etapa de análisis y evaluación del proceso y de sus resultados. Esto es importante porque la innovación está en el centro del círculo virtuoso y cualquier iniciativa innovadora que se ponga en marcha por primera vez en un contexto concreto es susceptible de ser mejorada. Por ello, es importante introducir una cultura de rigor en la actuación, pero también de aceptación de los errores, favoreciendo un proceso de aprendizaje de la experiencia que permita no volver a cometerlos, pero que siga fomentando la innovación, la experimentación con nuevas formas de hacer las cosas y un compromiso con la mejora continua.

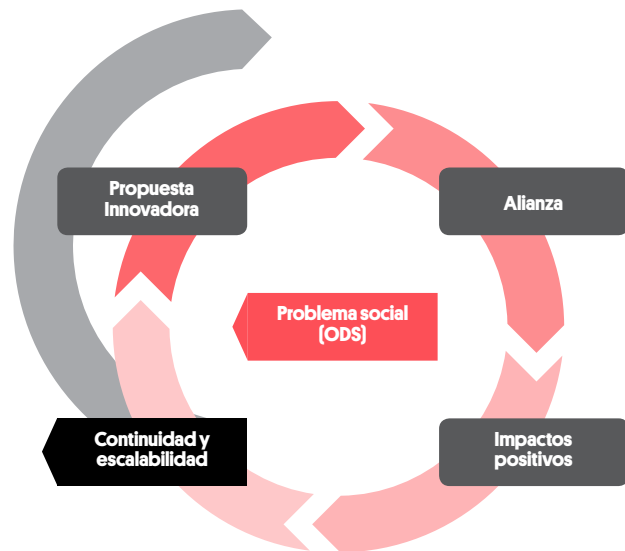
Un primer indicador de que se ha producido efectivamente un círculo virtuoso sería el hecho de que los resultados obtenidos para abordar el problema inicialmente definido (seguramente acotado en términos manejables) fueran suficientemente satisfactorios como para que la alianza de actores involucrada se planteara escalar la iniciativa.

Un círculo virtuoso se puede expandir básicamente de tres maneras: generando una espiral horizontal, generando una espiral vertical, o creando nuevos círculos virtuosos. Se podría generar una espiral horizontal cuando, una vez completado un círculo virtuoso, se aborde el mismo tipo de problema en el mismo contexto pero ampliando la escala o la dimensión de la iniciativa. Se generaría

una espiral vertical cuando la experiencia adquirida en el primer círculo aconseje desarrollar nuevo conocimiento o incorporar nuevas capacidades y, para ello, involucrar a nuevos tipos de actores con objeto de mejorar la calidad de las soluciones disponibles. Se crearían nuevos círculos virtuosos cuando se estime que las lecciones aprendidas en el primer círculo se pueden utilizar para abordar el mismo tipo de problema en una localización diferente; o cuando se estime que, un patrón de resolución similar puede utilizarse para abordar un tipo de problema diferente.

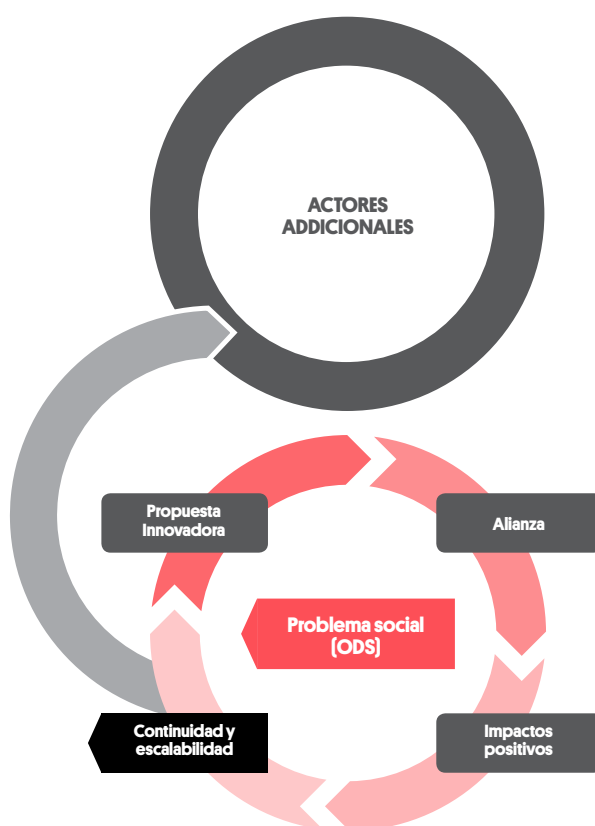
Examinemos brevemente cada caso.

- Del círculo a la espiral horizontal: ampliación de escala en igual localización.



Se trata de una continuación natural del proyecto previo. Se cuenta con conocimiento relativo al contexto socio-geográfico e institucional local; con las lecciones aprendidas en el proyecto anterior; con una alianza de actores experimentada y fortalecida por el trabajo previo, todo lo cual facilitaría enfrentar el problema con mayor dimensión.

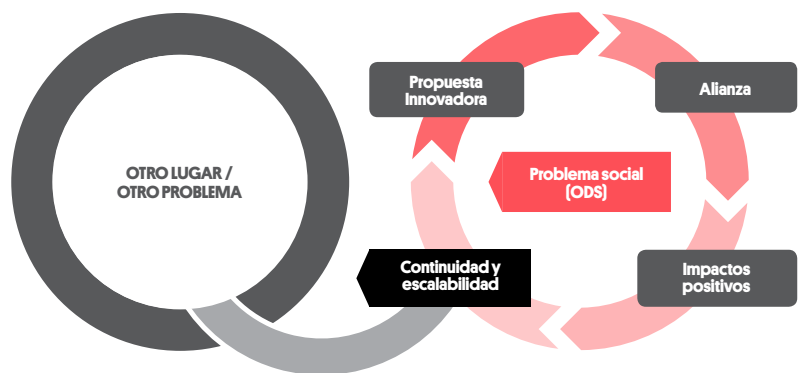
- Del círculo a la espiral vertical: implicación de actores que permitan mejorar la calidad de las soluciones.



La evaluación del proceso desarrollado por el primer círculo puede sugerir la conveniencia de incorporar las capacidades de nuevos actores, en particular, de generadores de nuevo conocimiento apropiado (centros de desarrollo, laboratorios de investigación, empresas de ingeniería...), organismos reguladores o entidades financiadoras.

Estos nuevos actores pueden pertenecer al país en que se ha desarrollado la experiencia o a otros. La colaboración entre estos nuevos actores se considera sumamente deseable. A medio plazo esta dinámica conduciría a la creación progresiva de redes para la innovación que podrían impulsar un proceso en “bola de nieve” de gran impacto.

– Replicando el círculo: en otro lugar o en otro problema



– En otro lugar

En este caso, la dificultad adicional con respecto al primer caso se deriva del hecho de que hay que comenzar por explorar las nuevas condiciones socio-geográficas e institucionales, con objeto de evaluar si los enfoques utilizados en el proceso anterior serían viables. En caso de que no lo fueran, habría que reformular la “propuesta innovadora”, pero se presupone que una parte importante de la experiencia adquirida sería aprovechable.

– En otro problema

Si el tipo de problema a enfrentar fuera diferente, es evidente que las sinergias de aprendizaje serían menores que en los casos anteriores; y aún menores si se trata de una nueva localización. Pero, en todo caso, las lecciones aprendidas en cuanto a la organización y el funcionamiento de la alianza y a la realización de las diferentes fases del proceso serían transferibles a estos nuevos casos.

2.2 ¿QUÉ CAMBIOS PROPONEN LOS CÍRCULOS VIRTUOSOS?

La propuesta del enfoque de círculos virtuosos supone cambios sustanciales en la concepción del modo de operar del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Como ya se ha advertido, nuestra propuesta no se atribuye la originalidad de estos cambios, puesto que está basada, precisamente, en la observación de iniciativas innovadoras que operan con éxito aplicando enfoques y principios como los que se describen a continuación.

DE REPLICAR UNA SOLUCIÓN PROBADA A INICIAR UN PROCESO DE INNOVACIÓN

Los círculos virtuosos son procesos de innovación en los que los actores participantes trabajan bajo las premisas de la experimentación conjunta y el aprendizaje de los errores. Como se apreciará en los casos que se exponen en el siguiente capítulo, la innovación suele darse en varias dimensiones: producto, proceso, organización o regulación.

Incluso a la hora de escalar, en lugar de mimetizar algo que ya ha funcionado en otro contexto (“replicación”), se plantea un proceso de “re-aplicación”, tomando lo que es valioso y útil de la iniciativa original y adaptándolo e incluso reinventando ciertas partes para que responda adecuadamente al nuevo problema inserto en su entorno natural, cultural y social.

DE BENEFICIARIO A USUARIO Y DE PROYECTO A SERVICIO

En un círculo virtuoso, las comunidades locales que sufren un determinado problema social o ambiental son parte activa del proceso de diseño de la solución. Y en el planteamiento y evolución de la propia propuesta está implícito el ofrecimiento de un servicio, sostenible en el tiempo, que satisfaga y se adapte a las necesidades de los usuarios para los que ha sido diseñado, y que éstos desarrollen sus propias obligaciones y derechos. En definitiva, los actores que implementan la solución en un círculo virtuoso cambian su enfoque, pasando de ejecutar un proyecto a ofrecer un servicio, de trabajar con beneficiarios a incluir en el proceso a usuarios proactivos y conscientes que, en la medida de lo posible, se van a apropiarse de la solución implementada.

DE COMPETIR A COLABORAR

Los círculos virtuosos aprovechan las capacidades y fortalezas de actores muy distintos que pasan de competir a colaborar. Esta colaboración entre actores diversos aumenta las posibilidades de apalancar nuevos recursos. La diversidad entre los actores implicados proporciona un enfoque interdisciplinar, lo que facilita la innovación desde la recombinación de elementos o propuestas distintas o simplemente disjuntas.

Cabe señalar que los impulsores de estas alianzas multiactor que se dan en los círculos virtuosos pueden ser actores tradicionales del sistema de cooperación, tales como ONG o agencias de desarrollo, pero también actores provenientes de otros sectores, por ejemplo, centros de investigación, universidades, centros de desarrollo, fundaciones o empresas.

DE PRESCINDIR DEL SECTOR PRIVADO A ADAPTAR SUS ESTRATEGIAS

Muchos círculos virtuosos, además de incluir a empresas entre los miembros de sus alianzas, incorporan inteligentemente mecanismos de mercado para conseguir una mayor eficiencia, efectividad y sostenibilidad en el tiempo. Por supuesto no todos los problemas pueden abordarse desde esta perspectiva, pero es cuanto menos interesante conocer y aplicar estos mecanismos que facilitan la sostenibilidad económica de la iniciativa, facilitando su continuidad. A menudo es necesario generar un ecosistema de servicios que sostengan la iniciativa, y que además pueden suponer un impulso para la economía local.

DE ISLAS DE CAMBIO A CAMBIOS SISTÉMICOS

Los círculos virtuosos ponen el foco en la innovación y el conocimiento. El conocimiento generado a lo largo del proceso es habitualmente sistematizado y analizado para mejorar el proceso y la propia propuesta inicial. Pero además, este conocimiento es compartido. El fin último de un círculo virtuoso es conseguir generar de la forma más efectiva y sostenible posible una resolución a grandes problemas sociales y ambientales. Como ya sabemos, estos problemas son a menudo sistémicos, por lo que una “isla de cambio” no va a conseguir resolverlos, sólo lo hará un cambio sistémico. Y un cambio sistémico sólo puede generarse a través de la difusión de conocimiento, facilitando que los modelos exitosos se extiendan (Geels, 2011).

DE LA RIGIDEZ A LA FLEXIBILIDAD

Quizás este sea el cambio clave para posibilitar la creación de un círculo virtuoso. Sin una cierta flexibilidad a la hora de gestionar el proceso y los recursos, reorientar el curso de la acción como y cuando sea necesario, colaborar con otros y entender sus motivaciones, etc. es muy difícil generar un proceso innovador con participación multiactor.

Habitualmente las acciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo están encorsetadas, atrapadas desde el inicio en la rigidez del marco lógico, que las ata como un contrato al donante de los fondos. Entender la planificación estratégica como una guía de propósito, y no como un proyecto compuesto por tareas rigidizadas, permitiría desencadenar procesos más creativos, innovadores y flexibles, capaces de adaptarse a los cambios y a las evidencias que van surgiendo a lo largo del proceso de desarrollo de una iniciativa. Para que esto suceda, todos los actores implicados, incluidos los donantes, deben ser conscientes de la necesidad de ser adecuadamente flexibles.

DE LA EVALUACIÓN PRE-POST AL APRENDIZAJE CONTINUADO

La conducción del curso de acción debe estar orientada a dar la mejor satisfacción posible al problema o reto enfrentado. Ello requiere una actitud de vigilancia continuada de los eventos que se vayan produciendo y de evaluación de los resultados que se vayan obteniendo, con objeto de ir aprendiendo de la experiencia y de permitir así la introducción oportuna de acciones creativas, imposibles de anticipar al inicio del proceso. De esta forma, el aprendizaje adquirido será notablemente más rico que si solamente se hiciera una evaluación ex-post.

Esta sección ha presentado el concepto de los círculos virtuosos de la cooperación y sus componentes. En conjunto, la idea ofrece elementos teóricos de enorme relevancia y modernidad para el debate sobre la reforma de la Cooperación Española y su adecuación a la Agenda 2030. En la siguiente sección aplicamos esta idea a tres sectores estratégicos de la ayuda española (energía, salud y seguridad alimentaria), demostrando que, en la práctica, no se trata de reformar por completo lo que ya se ha hecho, sino de ordenar e intensificar algunas de las líneas de trabajo que ya se habían abierto.

03

Los círculos virtuosos en la práctica: una selección de sectores y casos

“La concentración de esfuerzos y recursos aumentará las posibilidades de obtener resultados tangibles”

En el capítulo precedente hemos presentado y propuesto el concepto de círculo virtuoso, que puede contribuir a enfocar y a afrontar eficazmente algunos problemas de desarrollo a los que se enfrenta la humanidad. Hemos tomado como referentes, tanto la filosofía propositiva expuesta por Ban Ki-moon (2014) en su informe “The road to dignity”, como los ODS aprobados por Naciones Unidas en septiembre de 2015.

Nuestro país como Estado, junto con los diversos actores institucionales y sociales que lo integran en todos los niveles, está convocado a diseñar y poner en práctica iniciativas efectivas que, en interacción con otros actores exteriores, contribuyan al éxito de la Agenda 2030.

A este respecto, partimos de la idea evidente de que estas acciones requieren recursos y que, siendo estos limitados, resulta conveniente concentrarlos en un número determinado de sectores y países “receptores”. La concentración de esfuerzos y recursos aumentará las posibilidades de obtener resultados tangibles en relación a algunos ODS y permitirá ir acumulando experiencia significativa en una serie de ejes sector-país.

En coherencia con el concepto propuesto, entendemos que los sectores a seleccionar por la cooperación española deberían responder a los siguientes criterios:

- En determinadas comunidades de los países socios seleccionados y en relación con dichos sectores, existen carencias notables en productos o servicios básicos, notable desigualdad o alto riesgo ambiental.
- Para la solución de los anteriores problemas se constata la necesidad de aportar conocimiento y de conformar alianzas multiactor.
- Se prevé que las soluciones que se pueden poner en práctica son generadoras de empleo y promueven innovaciones sociales; es decir, tienen impactos positivos en el desarrollo de las comunidades locales.
- Nuestra cooperación dispone de conocimiento y experiencia suficientes como para poder contribuir significativamente al desarrollo de tales países y sectores.

- Las lecciones aprendidas en el proceso y los resultados previsibles constituyen, a priori, incentivos apropiados para las personas y las organizaciones participantes en las alianzas correspondientes.
- El número de sectores prioritarios es reducido, facilitando así la coherencia de la posición política de España en su contribución a los ODS.

Con objeto de mostrar la idoneidad y el realismo del concepto de círculos virtuosos, se han seleccionado tres sectores que cumplen con los criterios mencionados (aunque no son los únicos): a) energía, b) salud y c) seguridad alimentaria, agua y saneamiento. Somos conscientes de que la selección de los sectores prioritarios para la cooperación española corresponde a las autoridades públicas, si bien los tres sectores anteriores concitan un amplio consenso en cuanto a su relevancia para la misma.

Utilizaremos, por tanto, estos tres sectores para ilustrar el enfoque de círculos virtuosos. Se dedicará un epígrafe a cada sector, justificando brevemente su elección y presentando algunos casos representativos de proyectos o programas de desarrollo que, con mayor o menor grado de ajuste, se corresponden con las características del concepto de círculos virtuosos. Un ejercicio análogo podría extenderse a otros sectores interesantes como nutrición y e-administración, entre otros.

3.1 ENERGÍA

¿Por qué el sector de la energía?

El acceso a la energía es uno de los 17 ODS, concretamente el séptimo, cuyo enunciado se incluye en el Cuadro 5. El propósito general es garantizar el acceso a energía a la población de todo el planeta, pero la formulación incluye las características de esta energía:

- Asequible: teniendo en cuenta los ingresos de los usuarios.
- Segura: constante, sin periodos de interrupción significativos.
- Sostenible: con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, sin otros daños ambientales y sin impactos sociales negativos relevantes.
- Moderna: preferiblemente perteneciente a los últimos peldaños de desarrollo (específicamente, electricidad).

“Con el planteamiento del ODS 7, la energía pasa de ser un medio a ser un fin en sí mismo”

También conviene aclarar que al hablar de acceso a energía no sólo se habla de energía para dispositivos eléctricos y electrónicos e iluminación, sino también de energía moderna para cocinado. Es decir, la progresiva sustitución de cocinas tradicionales por cocinas mejoradas y, en la medida de lo posible, con fuentes energéticas más sostenibles. Este aspecto es relevante por cuanto el uso de biomasa para cocinar constituye actualmente la cuarta causa de muerte mundial (OMS, 2016) con unas muertes anuales estimadas en más de 4 millones de personas, por encima de la malaria, el SIDA y la tuberculosis juntas. Además, se producen otros impactos entre los que destacan el uso de tiempo para la recogida de leña, problemas de salud por la carga, deforestación y problemas de desigualdad de género.

Con el planteamiento del ODS 7, la energía pasa de ser un medio (como lo era en los Objetivos de Desarrollo del Milenio) a ser un fin en sí mismo. Aunque tampoco se debe olvidar que el acceso al servicio energético facilita el acceso a otros servicios como la salud, el agua potable, las comunicaciones, etc.

Además, la situación mundial actual está lejos de ser la que se propone como objetivo. Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE, 2016), el 67% de la población africana no tiene acceso a electricidad y el 57% depende del uso tradicional de la biomasa para cocinar. En América Latina y Asia los porcentajes disminuyen hasta el 15% y el 5% respectivamente. Sin embargo, en los países asiáticos en desarrollo, la falta de acceso a electricidad sube al 17% y la dependencia de biomasa para cocinado al 51%.

Si se analiza el detalle del acceso actual a la energía, se aprecian algunos datos que refuerzan la necesidad de avanzar en este objetivo. El porcentaje de población que tiene acceso a fuentes modernas de energía sólo es del 18% en África Subsahariana y del 29% en el Sur de Asia. El acceso crece al 81% en América Latina y al 83% en Europa del Este y Asia Central (BM 2015). No obstante, es importante tener en cuenta que en regiones donde la cobertura es mayor, como América Latina, se produce un fenómeno de rendimientos decrecientes, esto es, el porcentaje que queda sin servicio es el que necesita un mayor esfuerzo financiero y de innovación, debido a su aislamiento y a las precarias condiciones en las que se encuentra. En cuanto a la fuente energética de cocinado en los países en desarrollo, sólo el 3% es electricidad y el 30% es GLP (gases licuados del petróleo) o gas natural. Sin embargo, el 40% utiliza madera y el 15% carbón. Respecto a la generación eléctrica,

a nivel mundial, sólo un 4% es renovable y un 16% hidroeléctrica. Sin embargo, un 41% deriva de centrales térmicas de carbón y un 22% de gas natural.

Cuadro 5

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos

- Para 2030, garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, fiables y modernos.
- Para 2030, aumentar sustancialmente el porcentaje de energía renovable en el conjunto de fuentes de energía.
- Para 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética.
- Para 2030, aumentar la cooperación internacional a fin de facilitar el acceso a la investigación y las tecnologías energéticas no contaminantes, incluidas las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructuras energéticas y tecnologías de energía no contaminante.
- Para 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios de energía modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo.

Un examen somero del enunciado de este objetivo conecta de forma inmediata con el concepto de círculos virtuosos propuesto. En efecto, garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos, va a requerir innovar en la tecnología y en el modelo de provisión del servicio, máxime si se requiere incrementar el porcentaje de energías renovables y la eficiencia energética, incluyendo a la población más aislada y vulnerable (la llamada “última milla”). Aumentar la cooperación internacional para el acceso a tecnologías limpias requiere promover las alianzas; y los resultados esperables serán incentivos adecuados para las empresas energéticas de los países “donantes”. Además, el conocimiento y las experiencias que se obtengan en los países “receptores” serán, previsiblemente, de aplicación también en los países “donantes”.

La energía como sector estratégico para España

El ODS 7 da gran importancia a la promoción de energías renovables, subsector en que España cuenta con liderazgo tecnológico en energía eólica (terrestre y off-shore), fotovoltaica, reflexión y concentración solar (espejos planos y cilindro-parabólicos), hidráulica, mareomotriz, interconexión de renovables en redes de distribución y gestión de redes. (ver Cuadro 6)

En nuestro país disponemos de potentes empresas energéticas con un fuerte compromiso estratégico tanto en energías renovables, como en expansión internacional. Y tanto nuestro gobierno

como muchas de estas empresas ya han adquirido compromisos internacionales que promueven avances en la línea del ODS 7 (acuerdo de París, compromisos de ciudades, pacto mundial, alianza energía sostenible para todos, etc.).

Tampoco debemos olvidar que se trata de un sector en que la tecnología está en proceso de cambio hacia el suministro descentralizado, por lo que la experiencia a ganar por las empresas españolas en países “receptores” puede ser muy valiosa para su aplicación, incluso, en países desarrollados. De hecho, algunas de ellas ya están implicadas en este tipo de actuaciones.

Es, por lo tanto, un sector propicio para plantear procesos de innovación abierta y trabajo en alianza multiactor. Existe un importante potencial de trabajo colaborativo entre aliados estratégicos de países del Norte y del Sur (principalmente Europa y América Latina) con intereses comunes.

Además, existen ejemplos de actuaciones concretas que pueden servir de ejemplo de buenas prácticas para su escalabilidad internacional, incluyendo nuevos modelos de negocio y de alianzas público-privadas.

Cuadro 6

España, un referente mundial en la generación de energía eléctrica renovable

Según un informe del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC, 2016), España ocupa una posición de liderazgo mundial en todas las áreas de generación de energía eléctrica renovable, disponiendo de un tejido industrial con empresas destacadas en el concierto internacional. Su implantación en todo el mundo y enorme esfuerzo en I+D+i las ha colocado en una posición de ventaja comparativa respecto al resto del mundo y existe un reconocimiento internacional del modelo español.

Así, las empresas españolas ocupan los primeros puestos en el ranking mundial en las diferentes modalidades. Algunas cifras que confirman estas afirmaciones son:

- España es el segundo país de Europa en generación de energía eólica y cuarto a nivel mundial por potencia instalada (22.974 MW a finales de 2014).
- Es el quinto país de Europa en energía solar fotovoltaica en cuanto a potencia instalada (4.772 MW) y octavo a nivel mundial.
- Tiene la mayor capacidad mundial instalada en energía solar termoeléctrica (2.250 MW, a diciembre de 2014). El 73% de los proyectos que se realizan a nivel mundial los realizan empresas españolas.
- Es el tercer país de la Unión Europea en potencia hidroeléctrica instalada (18.801 MW).
- Dispone del principal centro de control de energías renovables en el mundo (CE-CRE).
- La primera productora mundial de energías renovables es española y es además una de las cinco mayores compañías eléctricas del mundo.
- La empresa con mayor capacidad instalada fotovoltaica del mundo es española.

Algunos casos significativos

Como prueba demostrativa de la idoneidad y el realismo del concepto de círculos virtuosos que se propone, se presentan seguidamente algunos casos representativos de actuaciones ya realizadas para provisión de energía en comunidades carentes de este servicio, en los que pueden reconocerse, total o parcialmente, los elementos característicos de dicho concepto.

Caso 1. Alianza Shire: “Mejora del acceso energético a poblaciones refugiadas”

Según las cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a principios de 2017 había más de 65 millones de personas desplazadas en todo el mundo. Históricamente, la comunidad humanitaria ha tratado de satisfacer las necesidades básicas de estas poblaciones, tales como refugio, alimentos, agua,

educación, salud, protección y oportunidades de subsistencia. El acceso a la energía se convierte en un factor determinante para poder suministrar todos estos servicios con la calidad y la cobertura adecuadas.

Las necesidades de energía en campos de refugiados pueden analizarse diferenciadamente en función del uso, bien sea particular o para servicios comunes. Cuando se hace referencia a un uso particular, las principales necesidades son cocinado, calefacción e iluminación. También se considera generalmente en este punto la energía para la comunicación y la energía para usos productivos. Cuando se trata de usos comunes, distinguimos educación, saneamiento, abastecimiento de agua o salud.

Algunos de los desafíos más comunes en el contexto de los campos de refugiados son la degradación medioambiental, los conflictos con las comunidades de acogida por el acceso a los recursos, los altos costes que conlleva el uso de combustibles para usos productivos, y las agresiones de violencia de género contra mujeres y niñas para quienes la falta de iluminación nocturna o las tareas de recogida de leña en el entorno del campo las sitúan en situaciones de riesgo.

Podemos calificar el acceso a la energía en campos de refugiados como un problema enmarañado que difícilmente puede ser resuelto a través de un enfoque tradicional, mediante proyectos o intervenciones puntuales, y que necesita una propuesta innovadora que aúne a actores de diferente naturaleza y con diferentes habilidades (públicos, privados y sociedad civil) para dar una respuesta adecuada, integradora y sostenible en el tiempo.

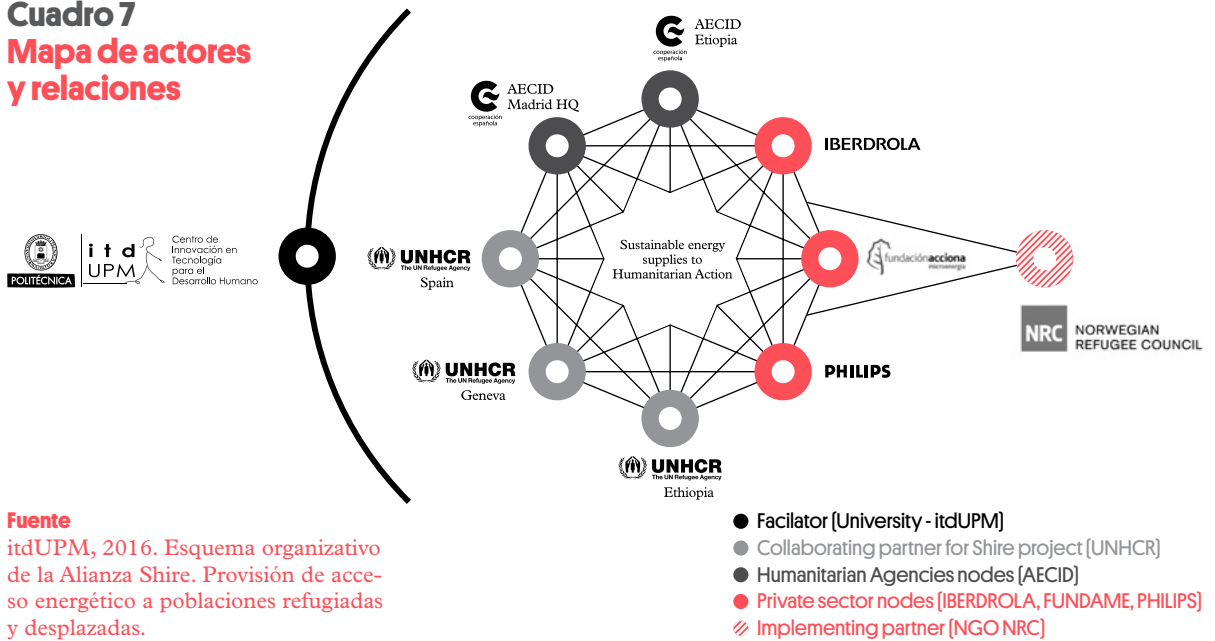
La Alianza Shire surge tras un minucioso trabajo de preparación a través de dos estudios, encargados por la cooperación española, que analizaron la viabilidad de las alianzas con empresas en el campo de la acción humanitaria. Dichos estudios confirmaron la pertinencia de conformar una alianza dedicada a la mejora del acceso a la energía en campos de refugiados² teniendo en cuenta tanto la persistencia del problema como el potencial del sector energético en España. En el mes de diciembre de 2013, se constituyó la alianza con el objetivo de mejorar el acceso y la calidad de los servicios energéticos a la población de los campos de refugiados, y con la vocación de realizar una contribución a la comunidad humanitaria internacional, aportando soluciones más adaptadas al contexto, eficientes y sostenibles.

² Todos los documentos están disponibles para su consulta en: www.alianzashire.org

Se trata de la primera experiencia española de colaboración público-privada en el ámbito de la acción humanitaria. Surge a iniciativa de la Oficina de Acción Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional y ha sido impulsada por el Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano (itdUPM) que ha desempeñado durante todo el proceso el rol de impulsor, promoviendo la creación de espacios en los que se pudiesen llevar a cabo un trabajo colaborativo entre los miembros de la alianza.

Se identificaron tres empresas españolas líderes en el sector energético que además tienen un fuerte compromiso con la Agenda 2030: Iberdrola, Philips Lighting y la Fundación ACCIONA Microenergía. Se integraron también actores humanitarios con presencia en terreno que pudiesen cumplir una función de operador de la Alianza como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) y la ONG noruega Norwegian Refugee Council (NRC). (Ver Cuadro 7)

Cuadro 7 Mapa de actores y relaciones



La creación y puesta en marcha de una alianza multiactor como la de Shire es un proceso que requiere de un tiempo que no debe subestimarse. Desde su creación la Alianza ha ido pasando por diferentes fases a través de las cuales se ha consolidado y ha ido afinando un modelo propio de gestión. Esto ha sido posible gracias a una clara conciencia y compromiso institucional por parte de cada organización y una visión compartida sobre el valor diferencial que puede aportar la Alianza en la provisión de servicios energéticos a la comunidad humanitaria.

Durante estos dos últimos años (2015-2017) la Alianza ha diseñado y ejecutado con éxito un primer proyecto piloto, en el campo de refugiados eritreos de Adi-Harush en Shire, al Norte de Etiopía, con la doble aspiración de mejorar el acceso y la calidad de los servicios energéticos a su comunidad de refugiados, y de demostrar que las alianzas multiactor representan una alternativa efectiva para ofrecer soluciones innovadoras en contextos complejos.

Para poder llevar a cabo este proyecto, todos los miembros de la Alianza han ido articulando diferentes tipos de recursos no sólo materiales, financieros y en especie (material a precio de coste) sino también una gran cantidad de otro tipo de recursos como conocimiento, habilidades, recursos humanos, capacidades y contactos.

Puede afirmarse tras analizar las primeras evidencias que los resultados de esta primera intervención son muy positivos; se ha mejorado la red eléctrica en el campo conectando además catorce servicios comunales que carecían de acceso a la red entre los que se encuentran el hospital, el colegio, los centros de formación profesional, el mercado y las cocinas comunales, mejorando de esta manera la provisión servicios básicos a los refugiados y su calidad de vida.

Se han instalado más de cuatro km de alumbrado público, a través de 65 puntos de luz que permiten que la actividad en el campo pueda extenderse durante más horas y de una manera más segura, iluminando las zonas del campo con mayor riesgo de incidentes de violencia de género, como son las letrinas.

Todo ello se ha hecho a través de la formación e implicación de la población refugiada, lo que ha permitido crear un grupo de operarios encargados del mantenimiento del equipamiento instalado con el fin de garantizar la sostenibilidad del proyecto.

La innovación del proceso ha ido de la mano de la innovación en los diversos productos generados que se han adecuado al contexto específico de un campo de refugiados, por ejemplo como un “toolkit” formativo, así como varias guías de inspección y mantenimiento de instalaciones eléctricas.

Dada la transversalidad de la energía en los campos de refugiados, los impactos de esta primera intervención se están analizando teniendo en cuenta diferentes dimensiones: ahorro económico, impacto ambiental (ahorro emisiones CO2 y disminución de la deforestación), y mejora de las cuestiones de protección y género. Además hay toda una serie de impactos no esperados como la creación de un grupo de coordinación en terreno sobre cuestiones energéticas que fomenta una cultura de trabajo colaborativo que se ha ido contagiando y desprendiendo del modelo de gestión de la alianza.

Es ahora, en 2017, una vez finalizado el proyecto piloto, cuando se están comenzando a generar procesos de reflexión en cada organización que acabarán definiendo los impactos internos surgidos como consecuencia del trabajo en alianza. Esta reflexión implica un balance de los resultados conseguidos por el proyecto piloto y una revisión de los incentivos para continuar participando que pueden variar de una organización a otra.

El objetivo de la reflexión y sistematización de aprendizajes que se está llevando a cabo por todos los socios de la alianza es la mejora del modelo de gestión y de servicio, que permitan escalar de la manera más eficiente posible las soluciones propuestas, y ser fuente de inspiración para iniciativas similares que deseen impulsar otras organizaciones del sistema humanitario de cooperación.

El hecho de que todas las iniciativas de la Alianza estén centradas en la búsqueda de innovaciones tecnológicas y organizativas en el ámbito del acceso y la calidad del suministro y los servicios energéticos a población desplazada, y que se busque al mismo tiempo el logro de impactos positivos locales, y la sistematización y difusión de los aprendizajes logrados, favorece la capacidad de replicar el modelo.

La Alianza Shire se presenta hoy a la comunidad humanitaria como un proveedor de conocimiento y de servicios para la mejora de acceso energético en campos de refugiados, capaz de proporcionar soluciones adaptadas a contextos específicos y de asegurar la sostenibilidad de sus intervenciones.

Tras las expectativas creadas por los excelentes resultados obtenidos por el proyecto piloto, la Alianza ha comenzado a recibir diferentes peticiones tanto para escalar la intervención en otros campos de refugiados como para reaplicar y multiplicar algunas de las actividades que han tenido un mayor impacto, como, por ejemplo, la formación.

Caso 2. Acciona Microenergía – México

Se trata de una iniciativa liderada por la fundación de una empresa privada española que conduce a una solución con alta participación del gobierno mejicano (que aporta subsidios a las tarifas del 50%).

ACCIONA Microenergía México (AMM) es una empresa social creada en abril 2012 por la Fundación ACCIONA Microenergía (FUNDAME) para facilitar el acceso a la energía eléctrica mediante Sistemas Fotovoltaicos Domiciliarios de Tercera Generación (SFD3G) a hogares de poblaciones de menos de 100 habitantes sin acceso a la red eléctrica.

AMM es la segunda iniciativa de servicios de acceso a energía liderada por FUNDAME tras el éxito de ACCIONA Microenergía Perú, empresa social con idénticos fines en la región peruana de Cajamarca.

Con estos sistemas se pretende cubrir las necesidades de iluminación y comunicación de las comunidades más pobres en el Estado de Oaxaca, uno de los estados del país que presenta un menor porcentaje de viviendas con disponibilidad eléctrica (94,7%). Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2010 había en Oaxaca 9.500 viviendas (25.000 personas aproximadamente) sin electricidad. En particular, la mayoría de estas personas se concentran en 808 comunidades de menos de 100 habitantes.

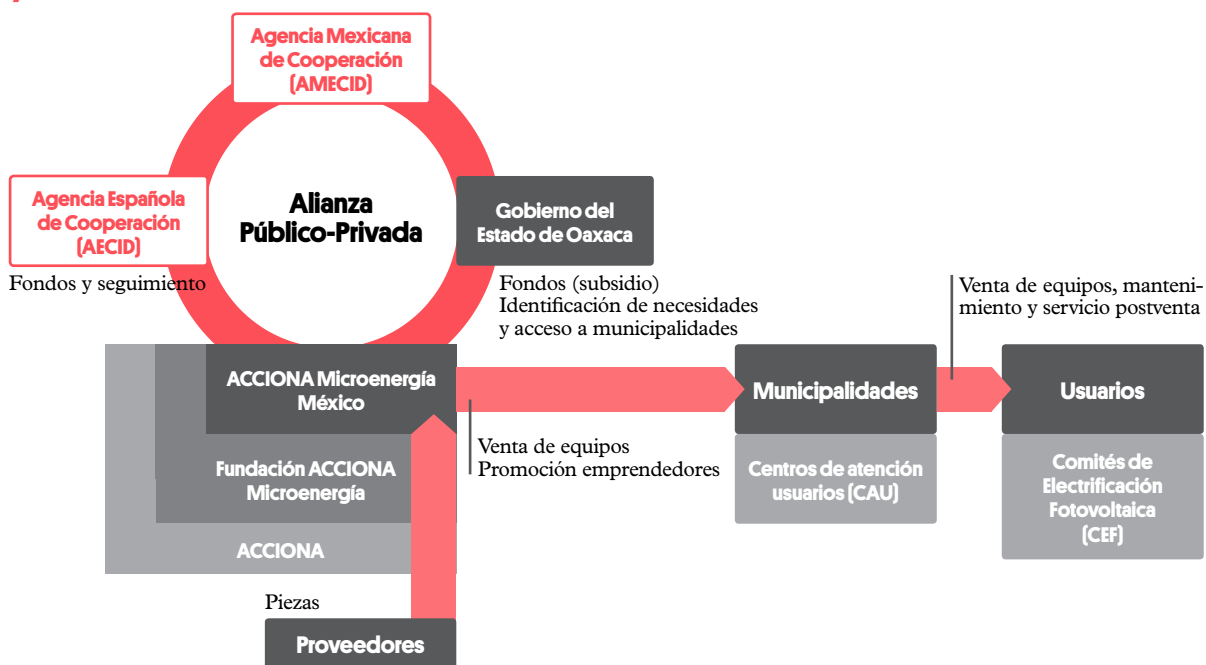
Los pilares de su modelo de negocio más destacables son:

- Un modelo de colaboración basado en una Alianza Público-Privada para el Desarrollo (APPD) en la que varios actores se unen para aportar recursos y capacidades: el Gobierno de Oaxaca y los diferentes municipios oaxaqueños, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMECID) y ACCIONA.
- Una oferta de servicio única y estandarizada, consistente en un equipo de 25W para la iluminación y electrificación básica de viviendas. El equipo es de muy simple instalación y respetuoso con el medio ambiente (ya que usa baterías de litio, que no genera residuos de metales pesados). El conjunto es muy manejable y ligero, ya que pesa menos de 10 kg, y tiene una arquitectura “plug&play” (conectores tipo “jack”) que hace que su montaje y desmontaje pueda ser realizado por los propios usuarios.
- El programa está subvencionado en un 50% por parte del Gobierno de Oaxaca con el fin de asegurar que los sistemas solares sean asequibles a las familias que viven en situación de pobreza energética.
- El servicio postventa y el mantenimiento se lleva a cabo principalmente a través de Centros de Atención a Usuarios (CAU), que son oficinas situadas en zonas prioritarias de las acciones del estado para promover la electrificación rural y en un área de influencia de la microrregión. Estos centros son fruto de convenios de AMM,

que suministra equipos y repuestos, hace seguimiento de las ventas e incidencias y capacita técnicamente; con las municipalidades, que aportan las instalaciones y funcionarios municipales para su coordinación y gestión.

- La comunidad beneficiaria se organiza a través de los Comités de Electrificación Fotovoltaica (CEF), que permiten a los usuarios y a los miembros de la comunidad involucrarse activamente en el proyecto y hacerse protagonistas de sus actividades. Este órgano de representación hace de nexo con la compañía y sus integrantes son elegidos por la comunidad representando de manera equilibrada a hombres y mujeres.
- Hasta el momento, la iniciativa ha logrado la instalación de 3.602 sistemas y en 2016 quiere llegar a 7.500 equipos instalados que den servicio a 30.000 personas (el 0,7% de la población de Oaxaca).

Cuadro 8
Mapa de actores y relaciones



Fuente
itdUPM, 2016. Esquema organizativo de la Alianza Shire. Provisión de acceso energético a poblaciones refugiadas y desplazadas.

En este caso encontramos, en efecto, los elementos que caracterizan nuestro concepto de círculo virtuoso:

- Propuesta innovadora, tanto desde el punto de vista técnico, como del de modelo de negocio.
- Alianza público-privada, liderada por Acciona Microenergía-Méjico.
- Impacto positivo para el desarrollo de la población “receptora”.
- Efectos positivos para los actores, en particular, para Acciona que ha incluido esta línea de acción en su estrategia y para el Gobierno mexicano que encuentra una solución a un problema de sus ciudadanos.

- La iniciativa ha tenido continuidad hasta llegar a resultados tangibles y, de hecho, ha ganado en escala en una nueva localización (la primera experiencia fue en Perú).

Caso 3. Endev – Perú

Se trata de una iniciativa liderada por la cooperación internacional para el desarrollo del mercado de productos energéticos.⁴

“Energising Development” (EnDev) es una alianza para promover el acceso a servicios básicos de energía a 18 millones de personas alrededor del mundo hasta 2019, financiada por seis países donantes: Alemania, Holanda, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. Actualmente es implementado por la cooperación alemana (GIZ) en 26 países de África, Asia y América Latina. En particular, aquí se analiza el caso de Perú, en el cual el programa EnDev comienza en 2007. De los 30 millones de habitantes del país, todavía existen unos tres millones de personas sin acceso a la electricidad y un millón y medio sin acceso a cocinas limpias. Un porcentaje elevado de esta población sin servicios energéticos modernos se concentra en zonas rurales, en su mayoría de difícil acceso, lo cual imposibilita en muchos casos la llegada de la red eléctrica convencional.

Para abordar estos desafíos, EnDev Perú se ha centrado en fomentar el desarrollo de un mercado de distintos servicios energéticos a través de un rol coordinador y articulador entre las administraciones públicas, la oferta privada y los potenciales usuarios. Para cada uno de estos actores, el enfoque de EnDev Perú privilegia una serie de actuaciones: asesoramiento técnico para la elaboración de políticas y normativas públicas, colaboración en campañas de difusión de tecnologías de administraciones públicas, capacitación y fortalecimiento de microemprendedores, apoyo a la promoción y campañas de sensibilización a usuarios. Seguidamente, nos centraremos en describir el enfoque de trabajo para los dos productos principales apoyados por EnDev: cocinas mejoradas y equipos solares.

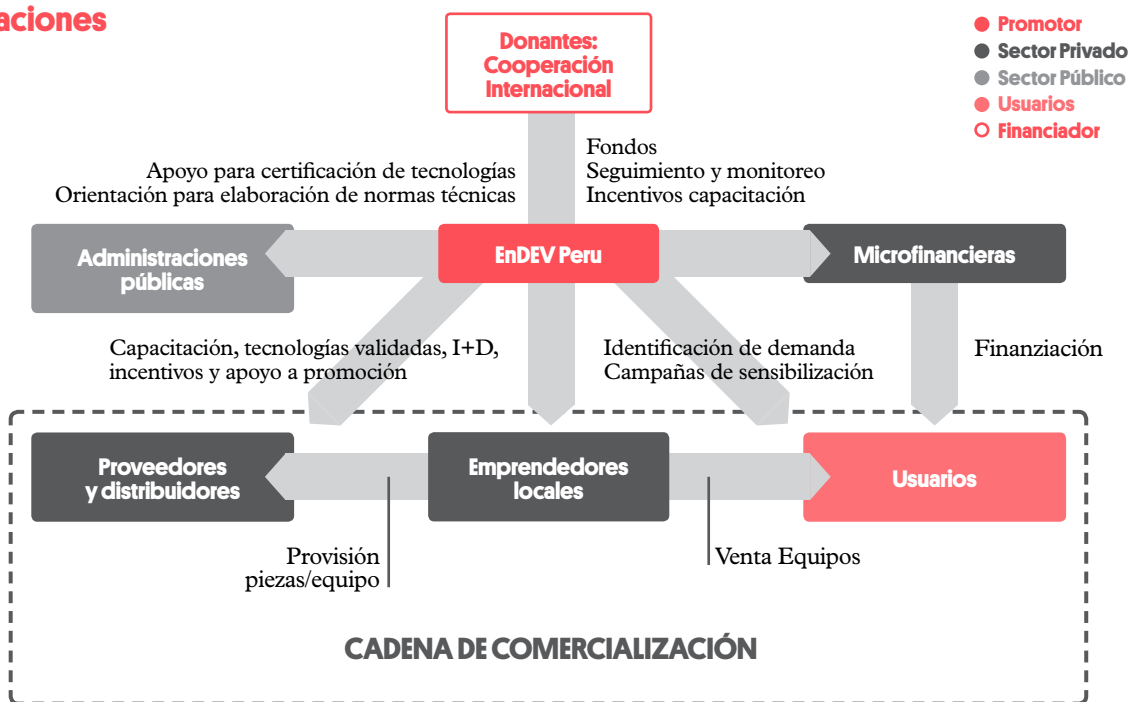
La línea de cocinas mejoradas es la más antigua y la mayor en número de equipos distribuidos dentro del programa EnDev, unos 206.000 en total. Esta línea ha tenido un impulso público especialmente fuerte, primero dentro del programa “Perú sin humo” y después mediante las licitaciones periódicas que distintas instituciones públicas siguen realizando. A partir de la co-

⁴ Este texto resume la publicación original.

laboración con los programas públicos, EnDev trata de impulsar el despegue del mercado de cocinas mejoradas mediante la sensibilización de los usuarios, la capacitación de emprendedores y la certificación de modelos de cocinas. Como consecuencia del trabajo de EnDev, a finales de 2015 existen una veintena de emprendedores en el ámbito de las cocinas mejoradas, algunos de los cuales tienen ya hasta 20 personas empleadas y realizan ventas por varios miles de dólares al mes. Asimismo, cabe destacar el esfuerzo realizado por EnDev para tratar de incorporar a instituciones microfinancieras a esta línea de actividad, de manera que los usuarios tengan la posibilidad de acceder a crédito y así rebajar el coste inicial de la cocina.

Por otra parte, EnDev tiene como segunda línea de trabajo principal el fortalecimiento del mercado de lámparas pico-solares, tanto por la parte de la oferta como por la parte de la demanda. Su enfoque abarca todos los eslabones de la cadena de valor, identificando aquellos aspectos que pueden resultar especialmente relevantes. En base a ello, EnDev Perú lleva a cabo tareas de vigilancia tecnológica, que incluyen el testeo y la selección de equipos, de asesoría a importadores y distribuidores regionales y de identificación y fortalecimiento de puntos de venta minoristas. Es decir, EnDev no vende directamente al consumidor final sino que apoya el fortalecimiento de una red de distribución y sus distintos actores. Por ejemplo, es especialmente ilustrativa su colaboración con la empresa social Powermundo, la cual comenzó en 2011 a importar productos pico-solares a Perú y ha concentrado su actividad de distribución en zonas rurales del Departamento de San Martín, vendiendo unas 9.000 lámparas solares hasta finales de 2015. Esta iniciativa se basa en un sistema de distribución mediante agentes locales (los cuales suelen tener su pequeño negocio) y mediante distribuidores de tamaño mediano que operan a nivel regional.

Cuadro 9
Mapa de actores
y relaciones



Fuente
itdUPM, 2016. Esquema organizativo de la Alianza Shire. Provisión de acceso energético a poblaciones refugiadas y desplazadas.

En este caso encontramos, en efecto, los elementos que caracterizan nuestro concepto de círculo virtuoso:

- Propuesta innovadora, particularmente en el modelo de actuación: asesoramiento en la elaboración de políticas y normativas públicas, sensibilización de usuarios, promoción de microemprendedores y de microcréditos.
- La alianza que impulsa la actuación toma la forma de coordinación-articulación de actores públicos y privados liderada por una alianza consolidada, financiada por seis países donantes.
- Impacto positivo para el desarrollo de la población “receptora”: usuarios y microempresarios.

- Efectos positivos para los actores, en particular, para las estrategias de Endev y de los países donantes, así como para el gobierno peruano que encuentra soluciones a problemas de sus ciudadanos.
- La iniciativa ha tenido continuidad hasta llegar a resultados tangibles y, de hecho, ha ganado en escala en una nueva localización, Perú, tras otras experiencias previas en otros países.

Caso 4. Guascor/Eletrabras Amazonas Energía-Brasil

Se trata de una iniciativa de empresa pública con apoyo de empresa privada.

El Proyecto Minirredes es una iniciativa pública “piloto” de electrificación de comunidades de difícil acceso de la región de la Amazonia brasileña a través de mini-redes fotovoltaicas. La solución implantada por el consorcio privado Guascor/Kyocera tiene dos elementos novedosos principales:

- Generación fotovoltaica descentralizada en mini-centrales y distribución por mini-redes.
- Comercialización de la energía por sistemas prepago manejada por microemprendedores.

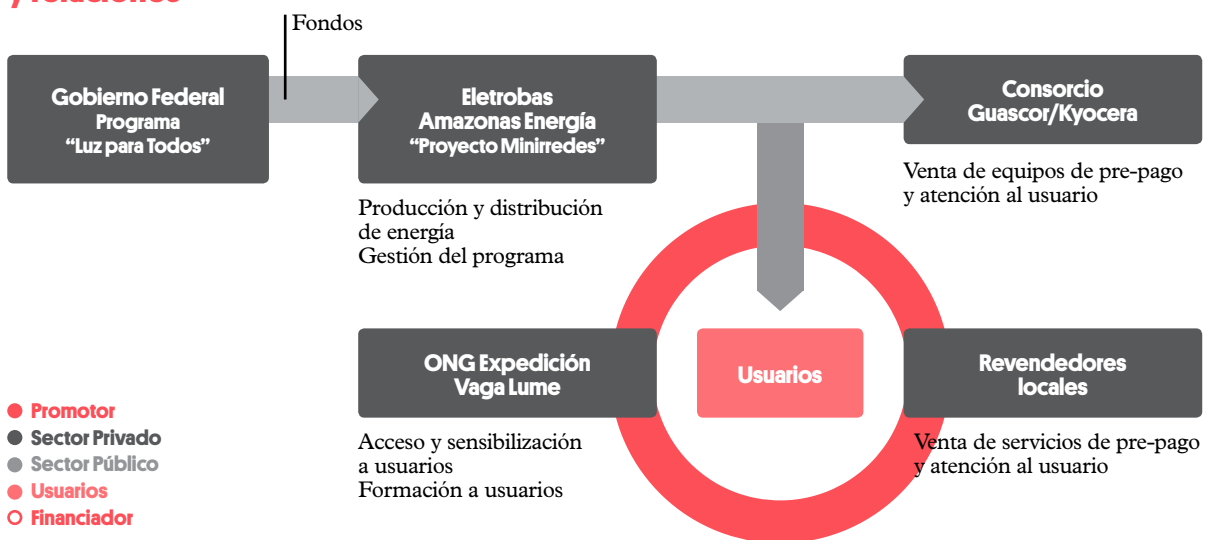
Actualmente, existen 3.314 comunidades sin acceso a la energía eléctrica en la provincia de Amazonas. Este déficit convierte la universalización del acceso a la energía en un desafío en especial para las empresas de distribución local como Eletrabras Amazonas Energía que, de acuerdo con su mandato, tienen la responsabilidad de ofrecer servicio a toda la población.

Guascor, parte del grupo Siemens, es una empresa fabricante de equipos de generación eléctrica de origen español que, en alianza con la multinacional Kyocera, desarrolló una tecnología apropiada para dar acceso a la energía a estas comunidades. El llamado Proyecto Minirredes está basado en mini-redes eléctricas con tecnología fotovoltaica y un sistema de gestión flexible ante problemas que puedan aparecer. Para reducir los costes de operación, se desarrollaron tarjetas prepago, similares a las que se usan en telefonía celular y sistemas remotos de gestión de las mini-redes para reducir el número de visitas de técnicos desde la ciudad de Manaus. Para la implementación del proyecto y el diálogo con las comunidades, Guascor contó con la ayuda de la ONG Vaga Lume

que construye bibliotecas y desarrolla iniciativas educativas en comunidades vulnerables de la Amazonia.

La implantación del proyecto contó con recursos del Programa “Luz para Todos”, que persigue la universalización del acceso a energía en Brasil. Eletrobras Amazonas Energía, la empresa pública concesionaria de los servicios de energía eléctrica en la región, tuvo un papel fundamental en ese proceso llevando la gestión del programa en la actualidad. El proyecto supuso la inclusión en la cadena de distribución de microemprendedores encargados de vender los sistemas pre-pago y otros servicios.

Cuadro 10 Mapa de actores y relaciones



Fuente
itdUPM, 2016. Distribución de energía sostenible en América Latina. Estudio sobre redes de distribución inclusiva, pag 29, 30.

También en este caso encontramos los elementos que caracterizan nuestro concepto de círculo virtuoso:

- Propuesta innovadora consistente en la instalación de mini-redes fotovoltaicas gestionadas remotamente y comercialización de la energía mediante tarjetas prepago manejada por microemprendedores.

- La alianza está liderada por una empresa pública que ha contado con la colaboración de una ONG y se apoya en la actuación de microempresarios.
- Impacto positivo para el desarrollo de la población “receptora”: usuarios y microempresarios.
- Efectos positivos para los actores, en particular, para el gobierno brasileño que encuentra solución al problema de sus ciudadanos; también para la ONG y los microempresarios.
- La iniciativa ha tenido continuidad hasta llegar a resultados tangibles y se estudia la extensión de la experiencia a otras regiones de la Amazonía.

3.2. LA SALUD

“El primer paso en innovación es la aceptación del fracaso. Sin eso, ¿por qué hacer el esfuerzo? El segundo paso, es la identificación de una alternativa.” Bradol (2012)

Al menos ocho de los diecisiete ODS aprobados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015 pretenden garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las edades (ver cuadro 11). Para ello se aspira a alcanzar una cobertura universal de salud y facilitar medicamentos y vacunas seguras y eficaces para todos. El ODS 3, en particular, reconoce de manera explícita la necesidad de apoyar la investigación y el desarrollo de vacunas, así como de proporcionar acceso a medicamentos asequibles. Ya los Objetivos de Desarrollo del Milenio situaban la salud en el corazón del desarrollo humano sostenible, y la identificaban como uno de los requisitos previos para el desarrollo económico y la cohesión social. El derecho a la salud está a su vez estrechamente relacionado con los grandes desafíos del bienestar global, como la desnutrición, la desigualdad, los movimientos migratorios o el cambio climático.

Cuadro 11 Salud: un sector transversal en los ODS

La salud, en sí misma, es un fin y un medio para conseguir otros objetivos de desarrollo sostenible (educación, productividad, igualdad, etc). Una de las características de los ODS es la naturaleza interactiva de los mismos y cómo estas interacciones pueden operar de manera sinérgica, neutra o incluso antagónica.

Pero más allá de la matriz de relaciones entre todos los ODS, varias de sus metas e indicadores tienen que ver con servicios sanitarios, resultados en salud, o riesgos ambientales, ocupacionales, nutricionales, etc para la salud, y que no necesariamente se encuentran en el ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Por ejemplo:

ODS 1: Poner fin a la pobreza. Este objetivo contiene un indicador de mortalidad relativa a la exposición y vulnerabilidad frente a eventos extremos relativos al clima y otros desastres.

ODS 2: Hambre 0. Este objetivo tiene varias metas e indicadores relacionadas con el retraso en el crecimiento, el raquitismo o incluso la prevalencia de sobrepeso en la infancia.

ODS 5: Igualdad de género. Este objetivo tiene una meta y un indicador relacionado con la violencia de género en mujeres y adolescentes.

ODS 6: Agua limpia y saneamiento. Este objetivo tiene varias metas e indicadores que tienen que ver con acceso a agua potable, higiene y saneamiento.

“La salud es un sector que combina las características necesarias para la creación de círculos virtuosos”

ODS 7: Energía asequible y sostenible. La contaminación por humo de combustión en el hogar es uno de los factores que más influye en las enfermedades respiratorias en la infancia.

ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico. Comprendido en este objetivo se encuentra medir la discapacidad y muertes prematuras (AVAD, Años de Vida Ajustados por Discapacidad) atribuibles a riesgos ocupacionales.

ODS11: Ciudades y comunidades sostenibles. Un indicador presta especial atención a la contaminación atmosférica (PM 2.5) y sus posibles efectos en salud.

ODS16: Paz, justicia e instituciones fuertes. La medición de la mortalidad y los efectos en salud de la violencia y de las guerras y conflictos armados son parte de las metas e indicadores de este objetivo.

La acción coordinada de gobiernos, organismos multilaterales e instituciones privadas en las últimas décadas ha logrado avances sin precedentes en algunos indicadores claves, como la mortalidad infantil o el acceso a tratamientos contra el VIH-SIDA. No obstante, la brecha para alcanzar los ODS es aún profunda y los retos son múltiples. Para no revertir los logros alcanzados y seguir avanzando en la lucha por la salud, en un contexto de restricciones presupuestarias y nuevos equilibrios en la geopolítica global, es primordial idear, probar y promover fórmulas que permitan mantener y reforzar los esfuerzos de inversión y colaboración dirigidos hacia las enfermedades que afectan a las poblaciones más pobres y vulnerables del mundo, y que aporten beneficios tangibles también para los países donantes.

La salud es un sector que combina las características necesarias para la creación de círculos virtuosos como los que proponemos en este informe, al necesitar tanto del conocimiento y la participación de la comunidad científica –tanto desde instituciones académicas como desde las empresas– para que oriente parte de su I+D a las enfermedades que afectan a los países pobres, como de la acción de gobiernos que vinculen las necesidades de sus poblaciones con los incentivos necesarios para que la I+D responda a dichas necesidades, como de la participación de la sociedad civil para maximizar los impactos en las comunidades locales, y de mecanismos y fuentes de financiación públicas y privadas que garanticen la provisión de fondos suficientes y de manera continuada.

Los retos en la salud pública en los países pobres son tan complejos que ninguno de estos actores puede aspirar a abordarlos sin contar con las aportaciones de los otros actores. A su vez, el potencial de impacto que puede lograrse cuando se combinan los recursos,

con la voluntad política, la coordinación de los actores y la innovación científica, es enorme. La clave para conseguir resultados, reducir costes y acelerar la creación de nuevos productos está en la promoción de modelos abiertos basados en la cooperación más que en la competición entre instituciones. Para que la innovación sea respaldada por la sociedad, debe cubrir una necesidad; para lo que es importante que los consumidores (pacientes y sus familias, y profesionales) contribuyan al proceso de especificación de la innovación.

Cuadro 12

Ámbitos para la innovación en el sector de la salud

Las innovaciones en el sector de la salud pueden darse en distintos ámbitos, que van desde avances en el tratamiento individual de pacientes (por ejemplo la introducción de derivados de la artemisina para el tratamiento de la malaria) o el uso de vacunas preventivas (por ejemplo contra formas epidémicas de meningitis); la introducción a gran escala de productos sanitarios (como antirretrovirales) o mejoras en las formulaciones de antiguos productos; cambios en el modo en que se organiza la asistencia para optimizar el uso de productos existentes (por ejemplo, el que en países de renta media y baja no sólo los médicos, sino también los profesionales de la enfermería puedan prescribir retrovirales); en nutrición terapéutica; o en la generación de marcos (científicos, políticos, económicos o administrativos) favorables para la innovación que contemplen las prioridades sanitarias de los países pobres.

La innovación va más allá de los avances científicos, y se aprecia también en nuevas formas de gobernabilidad. Un ejemplo son las transformaciones que ha sufrido la regulación del acceso a medicamentos desde el comienzo de las negociaciones de comercio en el seno de la OMC hasta la actualidad, habiendo logrado que se tengan en consideración las necesidades de las poblaciones en los países más pobres a la hora de acceder a medicamentos de calidad a un coste asequible.

Fuente
Brádol (2012)

Algunas experiencias en las últimas dos décadas son prueba de las oportunidades que ofrece el sector de la salud cuando se coordinan el sector privado (laboratorios farmacéuticos, organizaciones sin ánimo de lucro, organizaciones filantrópicas, etc.) y el sector público (universidades, centros de investigación, organismos gubernamentales, organizaciones internacionales, etc.). La aparición en los años 90 de nuevas enfermedades infecciosas (sida, hepatitis C, ébola) al tiempo que reaparecían viejas enfermedades (cólera, dengue, fiebre amarilla), en un momento en el que parecía que la carencia de I+D farmacéutica pudiera tener efectos desastrosos en la seguridad, la economía y la estabilidad política, puso en alerta a la comunidad internacional, y propició la creación entre 1999 y 2003 de hasta 15 Partenariados de Desarrollo de Productos (PDP), como por ejemplo la Alianza Global contra la Tuberculosis, con el objetivo de mejorar la actuación de actores económicos y científicos.

La generación de mecanismos innovadores de financiación que han impulsado iniciativas como el Fondo Global contra el SIDA, la Malaria y la Tuberculosis, la Alianza GAVI o las iniciativas de la Fundación Bill y Melinda Gates, son ejemplos de esfuerzos políticos, científicos y económicos globales que han salvado miles de vidas.

Así, la gobernabilidad de la salud global ha ido pasando de estar gestionada por los ministerios de salud, los donantes tradicionales y la Organización Mundial de la Salud, a hacerlo mediante acuerdos donde nuevas fundaciones privadas, fondos fiduciarios, las alianzas público-privadas, grandes ONG y donantes emergentes que juegan un papel cada vez más relevante. Estas nuevas colaboraciones se han vuelto cada vez más influyentes en la definición de prioridades de la agenda de salud global, lo cual tiene la ventaja de que incorporan a los actores e incentivos necesarios para su implementación.

Lo cierto es que las iniciativas globales en el sector de la salud no sólo mejoran los indicadores generales de salud, ampliando el acceso de las poblaciones más pobres a los servicios de salud, sino que juegan un papel importante en el fortalecimiento de los sistemas de salud en general y, a la larga, contribuyen al desarrollo integral de las comunidades favoreciendo el progreso económico. Los beneficios se extienden también a los países que realizan la inversión principal: se calcula que por cada euro invertido por los gobiernos europeos en I+D sobre enfermedades relacionadas con la pobreza, 66 céntimos se reinvierten en laboratorios, universidades y empresas de la región, y se generan 1,05 euros en inversiones de la industria privada, organizaciones filantrópicas y otros gobiernos. Esto a su vez genera empleo altamente cualificado, fortalece el aparato productivo y protege a los ciudadanos europeos que también contraen estas enfermedades.

Un sector estratégico para España

Durante la primera década de este siglo España logró situarse en una posición privilegiada en el sector de la salud a nivel global. La cooperación en el ámbito de la salud se convirtió en una de las piezas claves de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, al multiplicar por cinco los recursos totales destinados a los sectores de salud general, básica, sexual y reproductiva entre 2004 y 2009, hasta superar los 500 millones de euros en 2009. Estos recursos se destinaron en su mayor parte a programas multilaterales como

el Fondo Global, la Alianza GAVI, la OMS o UNITAID, lo que además de tener un impacto directo en los indicadores sanitarios y en el acervo científico español, confirió a España un importante capital político en el plano internacional. El desplome de recursos de AOD, y de los destinados a la salud en concreto, desde el año 2010 ha sido aplastante y amenaza con revertir los logros alcanzados.

Caso 1: la lucha contra la malaria

Si bien las áreas geográficas de incidencia de la malaria se han reducido de manera extraordinaria desde el pasado siglo, miles de personas en África Subsahariana padecen aun las consecuencias de una enfermedad que es la primera causa de mortalidad en niños menores de cinco años en la región, y con elevadísimos costes asociados directa e indirectamente para el conjunto de la sociedad, que se estima reducen el crecimiento económico de la región hasta en un 1,3% cada año. En menor intensidad, la malaria continúa afectando también a parte de las zonas rurales de Centro América, del Sur y el Sudeste Asiáticos, y del Pacífico. Es decir, continúa siendo un problema social íntimamente ligado al ODS 3.

Las características de la enfermedad hacen que la malaria no solo impacte sobre la persona infectada durante el periodo de afección. Cuando la infección no es fatal, los periodos de recuperación son largos y algunos tipos de malaria se cronifican tornándose recurrentes; esto hace que muchas de las personas afectadas vean mermadas sus capacidades físicas en el largo plazo, así como su productividad laboral y, en consecuencia, la de su entorno. Es decir, se trata de un problema social de primera magnitud.

Cuadro 13

Nuevos modelos de colaboración en la lucha contra la malaria

6 ISGlobal (2013): Según encuestas realizadas entre 2007 y 2010 por el instituto Policy Cures, España se llegó a situar entre los 12 principales contribuyentes a la investigación y el desarrollo en enfermedades olvidadas. La AOD española ha contribuido a la lucha contra la malaria mediante fondos estatales y autonómicos canalizados a través del Fondo Global de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (al que España ha contribuido con más de 520 millones de euros entre 2003 y 2010, de los que el 34%, 177 millones, fueron destinados específicamente a la lucha contra la malaria), y también mediante proyectos específicos, junto con ONG como Médicos sin Fronteras y la Cruz Roja Española, que también trabajan en los países donde la enfermedad es endémica. A estos recursos se han sumado aportaciones de organismos privados españoles tales como la Fundación la Caixa, Fundación BBVA, Fundación Privada Cellex, Fundación Ramón Areces y GlaxoSmithKline. Las contribuciones a la investigación por el lado de la academia han sido también importantísimas, con el Fondo de Investigaciones Sanitarias (FIS), ISCIII, como uno de los principales financiadores al canalizar las ayudas a la investigación biomédica del Plan Nacional de I+D, que entre los años 2000 y 2010 invirtió más de 1,3 millones de euros en 16 proyectos sobre malaria desarrollados por instituciones españolas.

Durante la última década, la lucha contra la malaria ha experimentado avances importantísimos, llegando a reducir el índice de mortalidad en un 26% –lo que significa que se evitaron más de un millón de muertes–, gracias a la acumulación de varios factores, que incluyen el incremento sustancial de los fondos públicos, privados y filantrópicos disponibles, nuevos mecanismos para canalizarlos, y una mejor coordinación entre todos los actores –que ha llevado en ocasiones a la creación de novedosos consorcios público-privados–. Se ha conseguido desarrollar herramientas más efectivas y asequibles gracias al trabajo de investigadores científicos, con el apoyo de novedosas asociaciones público-privadas concebidas para tal fin, y del trabajo de los Programas Nacionales para el control de la malaria en los países endémicos. La innovación ha venido tanto por el lado científico en cuanto a los avances conseguidos, como –sobre todo– por el lado organizativo, en cuanto al modelo de colaboración y financiación entre instituciones.

En el ámbito internacional, el Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria ha sido el principal impulsor de la alianza entre entidades públicas y privadas, en los ámbitos científico, financiero y de la administración. En el ámbito nacional, el principal impulsor en España ha sido el Centro de Investigación en Salud Internacional de Barcelona (CRESIB), que supo apostar por la malaria entre sus líneas de investigación, y atraer a otros actores para trabajar en alianza.

España ha jugado un papel muy relevante en estos avances. No sólo al haber invertido mucho dinero en actividades de control y combate de la enfermedad en el terreno,⁶ sino también adoptando un papel de liderazgo mundial en investigación y desarrollo que han asumido muchos grupos españoles, los cuales han contribuido a desarrollar nuevas herramientas contra la malaria, incorporar estrategias innovadoras a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y establecer prioridades para la agenda científica nivel internacional. España ha sido pionera en la puesta en marcha de diferentes mecanismos innovadores para movilizar recursos, como UNITAID: una iniciativa internacional que promueve el acceso al tratamiento de enfermedades como el SIDA, la malaria y la tuberculosis, y que está financiada por impuestos a billetes de avión por parte de 29 países y por la BMGF. En una experiencia piloto llevada a cabo durante 2010 y 2011, se recabaron donativos individuales durante la compra de servicios turísticos por internet y se canalizaron a los programas contra la malaria de la CRE en Gambia y Tanzania, a través del mismo UNITAID. Estas contribuciones se sumaron a las de otros organismos extranjeros como la Comisión Europea, la Fundación Bill & Melinda Gates, la Europan and Developing Countries Trials Partnership (EDCTP), la Medicines for Malaria Venture (MMV) o la Malaria Vaccine Initiative (MVI).

La contribución de los investigadores españoles a la lucha contra la malaria ha resultado crucial también para el desarrollo sostenible, al incorporar la participación de centros de investigación en España, de sendas plataformas de investigación en Mozambique y Guinea Ecuatorial, de ONG que han desarrollado investigación operacional en lugares remotos en el terreno, y de uno de los pocos centros de la industria privada especializados en la investigación y la identificación de fármacos contra enfermedades de países en desarrollo: la Drug Recovery Unit for Diseases in the Developing World (DDW), de GlaxoSmithKline, ubicada en Tres Cantos (Madrid), y que cuenta con una línea de investigación específica sobre malaria.

A todas estas actividades se suman la atención clínica en España a pacientes enfermos de malaria, formación de futuros investigadores y responsables de los programas contra la malaria en los países donde la enfermedad es endémica, y las campañas

de sensibilización. Así como el trabajo de otras organizaciones en el terreno, como MSF, que realiza estudios clínicos y epidemiológicos en zonas remotas donde las instituciones académicas no llegan.

El trabajo en alianza ha sido la clave en este modelo de la lucha contra la malaria, tanto a nivel internacional como en España. El impacto ha sido enorme y en diversos ámbitos. Por el lado médico, como resultado de este esfuerzo, se han desarrollado algunas de las herramientas y estrategias más importantes para controlar la enfermedad, como las terapias combinadas con artemisinina, las redes mosquiteras impregnadas con insecticidas de larga duración, las pruebas de diagnóstico rápido y la administración intermitente de medicamentos antimaláricos como medida preventiva entre bebés y mujeres embarazadas. Y por supuesto, los avances en la consecución de la vacuna RTS,S contra la malaria, cuyo desarrollo clínico ha sido fruto del trabajo de científicos del CRESIB (Hospital Clínic de Barcelona –Universidad de Barcelona) y del CISM (Centro de Investigaçã em Saúde de Manhiça). Destaca el trabajo del DDW/GSK, un centro de investigación privado dependiente de la industria farmacéutica, que ha sido pionero en el establecimiento de modelos de colaboración científica, al liberar la propiedad intelectual.

Por el lado científico, entre 2000 y 2010 la producción científica sobre la malaria se multiplicó por tres, destacando las publicaciones del CRESIB y su principal socio en África Subsahariana, el CISM, en Mozambique – cuya estructura está financiada sobre todo por la AECID-; así como el trabajo del Instituto de Salud Carlos III, el Centro de Medicina Tropical, y el DDW/GSK entre otros.

En el ámbito internacional, el liderazgo de España ha influido en las nuevas recomendaciones sobre la malaria emitidas por la OMS, incluida la aplicación las estrategias regionales y nacionales en África y América Latina, y ha permitido que expertos españoles ocupen puestos de influencia en los principales órganos internacionales en la materia y que la cooperación de nuestro país haya sido instrumental para generar instituciones que hoy permiten sueños como el de la eliminación de la malaria en tres provincias endémicas de Mozambique (proyecto MALTEM) que cubren una población de 4 millones de habitantes y 600.000 casos de malaria cada año.

Los avances logrados globalmente en la lucha contra la malaria son el resultado de una nueva forma de enfocar el trabajo, a la que

“Pocas patologías responden mejor al concepto de enfermedad tropical desatendida que la enfermedad de Chagas”

España ha contribuido de manera clave. Se ha generado un círculo virtuoso conjugando los intereses y las acciones de instituciones públicas, ONG y el sector privado, que se han coordinado en dos plataformas de investigación en países donde la enfermedad es endémica, que se han retroalimentado, contribuyendo a definir un modelo de cooperación basado en el intercambio de conocimiento. Es urgente revertir el terrible retroceso que ha experimentado la financiación española al sector de la salud (de un 29,9% desde 2010), si no se quieren echar a perder los logros alcanzados.

Caso 2: Las contribuciones de España a la lucha contra la enfermedad de Chagas

Pocas patologías responden mejor al concepto de “enfermedad tropical desatendida” que la enfermedad de Chagas. Esta enfermedad parasitaria –endémica en amplias regiones de América Latina- determina las vidas de entre 6 y 7 millones de pacientes en todo el mundo. A diferencia de otras enfermedades tropicales, sin embargo, esta se ha extendido de manera tangible a las regiones desarrolladas a través de los flujos migratorios. De todos los países no endémicos, España es el segundo con un mayor número de casos, después de Estados Unidos. Se estima que entre 48.000 y 87.000 personas viviendo con Chagas residen en nuestro país. Pese a ello, tan solo un 1% tiene acceso al tratamiento, cuyo desarrollo ha estado castigado durante décadas por la falta de inversión y la desatención política.

Y esta es precisamente la razón por la que el compromiso de la cooperación y la ciencia españolas en este campo está ayudando a marcar la diferencia. Entre 2007 y 2015 se publicaron 319 artículos realizados por los diez institutos españoles más activos, lo que representa una de cada quince de todas las publicaciones internacionales sobre la enfermedad de Chagas en ese periodo. De acuerdo con G-Finder –el informe de referencia en el análisis de la inversión global en la lucha contra enfermedades olvidadas- los ocho principales financiadores de I+D para proyectos de Chagas realizados por instituciones españolas invirtieron entre 2007 y 2015 más de dos millones y medio de euros.

De manera directa o indirecta, el esfuerzo de España en este campo está vinculado con la cooperación internacional de las instituciones públicas y privadas de España. Con un total de 27,8 millones de euros entre 2000 y 2015, España se convirtió en el principal donante bilateral de toda la OCDE a la lucha contra el

Chagas. El abanico de destinatarios de la ayuda española incluye desarrolladores de nuevos medicamentos como “la Iniciativa Medicamentos para Enfermedades Olvidadas” (DNDi por sus siglas en inglés), ONG internacionales como Médicos Sin Fronteras (MSF) y organizaciones de investigación y atención clínica como la española ISGlobal y la boliviana CEADES, que gestionan el proyecto de la Plataforma de Atención Integral al Paciente Crónico de Chagas en Bolivia. Este país, de hecho, se ha convertido en el principal destinatario de la cooperación española en este campo.

Los resultados de todo este esfuerzo han salvado y cambiado la vida de miles de personas. Entre ello, se destacan:

- Lanzamiento de la versión pediátrica del benznidazol, el medicamento antiparasitario recomendado como primera línea.
- Realización de ensayos clínicos con nuevos medicamentos y estudio de nuevas pautas para los ya existentes.
- Incremento de la cobertura de tratamiento en los países en los que se ha trabajado. En Bolivia, por ejemplo, se ha doblado el número de pacientes tratados anualmente.
- Fortalecimiento de los sistemas de salud de los países afectados a través de la elaboración de modelos operacionales innovadores para la atención integral de Chagas.
- Investigación sobre marcadores de respuesta al tratamiento y/o progresión de la enfermedad.
- Mejora del conocimiento de la interacción entre el afectado y el parásito, entre otros temas.

Al menos cuatro centros de investigación españoles –el CSIC, la Universidad de Granada, el Instituto Carlos III e ISGlobal- han jugado un papel relevante en este campo, trabajando estrechamente con organizaciones de salud en Bolivia, Argentina y otros países. La investigación científica española ha proporcionado el conocimiento necesario, apoyado la creación de nuevas herramientas para el control de la enfermedad y promovido cambios esenciales en políticas de salud. Todo ello contribuirá sin duda a la continuidad y escalabilidad del trabajo.

Gracias entre otras cosas a esta aportación, hoy sabemos que es posible derrotar a la enfermedad de Chagas. En países endémicos

y no endémicos se ha demostrado que el objetivo del control de la enfermedad no es una quimera. El número estimado de muertes anuales en todo el mundo disminuyó de 45.000 en la década de los ochenta a 7.000 en 2015. El de personas con la infección cayó a una quinta parte en los últimos veinticinco años. Pero evitar los alrededor de 39.000 nuevos casos agudos que se producen cada año exigirá un esfuerzo intenso y coordinado en tres ámbitos esenciales: el apoyo a los programas nacionales para ampliar sustancialmente el acceso al diagnóstico y tratamiento; la investigación y desarrollo de nuevos medicamentos y herramientas para el control de la enfermedad; y el intercambio de conocimiento entre las regiones afectadas y entre los equipos de investigación.

3.3 SEGURIDAD ALIMENTARIA, AGUA Y SANEAMIENTO

En las últimas dos décadas, el crecimiento económico y el aumento de la productividad agrícola han favorecido una disminución del número de personas desnutridas a casi la mitad - el porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo ha disminuido del 23,3% en el período 1990-1992 al 12,9% en 2014-2016, y 2.100 millones de personas han conseguido acceder a mejores condiciones de agua y saneamiento en el mismo periodo -, logrando alcanzar así las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducción del hambre y el acceso a agua potable a la mitad en 2015 (respecto a 1999), no así la de acceso a servicios básicos de saneamiento.

Los avances en la seguridad alimentaria fueron notables en la década de 1990, más lentos después y con una recaída alrededor de 2008 coincidiendo primero con el aumento de los precios de los alimentos y la energía, y después con las recesiones económicas y el aumento del desempleo. Existen diferencias notables entre los logros alcanzados en la erradicación del hambre extrema en distintas regiones: los avances han sido destacados en Asia Central y Oriental, y en América Latina y el Caribe, con China atribuyéndose casi dos terceras partes de la reducción total del número de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo desde 1990. Pero el reto del hambre sigue siendo primordial en zonas del Caribe, Oceanía, Asia meridional y, sobre todo, en África subsahariana, donde los progresos han sido mucho más lentos, habiendo llegado a experimentar un empeoramiento en la cantidad de niños con retraso en el crecimiento en África subsahariana entre 1990 y 2013.

“Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan terminar con todas las formas de hambre y desnutrición de aquí a 2030”

A pesar de dichos avances, todavía 795 millones de personas sufrían desnutrición crónica en 2014, más de 90 millones de niños menores de cinco años tienen un peso peligrosamente bajo y una de cada cuatro personas pasa hambre en África, y el 40 por ciento de la población mundial sigue padeciendo escasez de agua –en 2011, 41 países experimentaban estrés hídrico, 10 de ellos a punto de agotar su suministro de agua dulce renovable y ahora dependen de fuentes alternativas-. En este contexto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible segundo y sexto, que pretenden poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, y garantizar el acceso universal al agua potable segura y asequible y a los servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos en 2030, siguen siendo muy relevantes.

Cuadro 14 La alimentación y el agua en los ODS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan terminar con todas las formas de hambre y desnutrición de aquí a 2030 y velar por el acceso de todas las personas, en especial los niños y los más vulnerables, a una alimentación suficiente y nutritiva durante todo el año. Esta tarea implica promover prácticas agrícolas sostenibles a través del mejoramiento de los medios de vida y las capacidades de los pequeños productores agrícolas, el acceso igualitario a tierras, tecnología y mercados, y el fomento de la cooperación internacional para asegurar la inversión en la infraestructura y la tecnología necesaria para mejorar la productividad agrícola.

Asimismo, los ODS pretenden garantizar el acceso universal al agua potable segura y asequible para todos en 2030. Ello requiere realizar inversiones adecuadas en infraestructura, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene en todos los niveles, así como proteger y recuperar los ecosistemas relacionados con el agua, y más cooperación internacional para estimular la eficiencia hídrica y apoyar tecnologías de tratamiento de aguas.

Fuente
UNDP

Los retos para alcanzar, mantener y mejorar la seguridad alimentaria mundial son múltiples: por un lado, se espera un aumento de la demanda de alimentos derivada del aumento de la población mundial (se prevé que en 2050 la población mundial sean 9.000 millones de personas, 2.000 millones más que en la actualidad), y del crecimiento económico que conlleva una mayor demanda de alimentos procesados (sobre todo carne y lácteos); por otro lado, aumenta también la presión por el uso de los recursos finitos del planeta –en concreto en cuanto a tierra, agua y energía-, tanto para la producción de alimentos como para otros usos; a ello se suma el impacto del cambio climático, que altera las condiciones de producción y los ecosistemas en su conjunto; y el aumento de la desigualdad, no sólo en términos económicos sino también de poder, lo que supone una amenaza a las necesidades e intereses de las poblaciones más vulnerables del mundo. De igual manera,

la escasez de agua es un problema que tiene todos los visos de agravarse con el aumento de las sequías y la desertificación: se estima que al menos una de cada cuatro personas se verá afectada por escasez recurrente de agua para 2050.

En este contexto, las respuestas a estos retos deben garantizar la sostenibilidad de los sistemas de producción agraria y de alimentos, la sostenibilidad de la gestión de los recursos naturales y la resiliencia de las miles de familias que dependen de la agricultura para su subsistencia y como fuente principal de ingresos, principalmente en las zonas rurales de los países en desarrollo. Este tipo de respuestas sólo se pueden conseguir combinando la innovación, la investigación, el desarrollo y su diseminación en el ámbito agrario, junto con un nuevo sistema de gobierno global del sistema alimentario mundial.

Estamos por tanto ante sectores en los que el modelo de círculos virtuosos para la cooperación que planteamos en este informe tiene una cabida natural y un enorme potencial. Son sectores cuya evolución sostenible y con equidad requiere importantes inversiones en investigación y desarrollo, para que se generen retornos no sólo económicos, sino relacionados con la generación de empleo, e impacto local en comunidades. Unas inversiones que conllevan unos riesgos que, para que tengan esos impactos positivos, sólo se pueden asumir mediante consorcios entre actores que por separado no tienen esa capacidad.

La innovación en el ámbito de la seguridad alimentaria puede venir tanto de I+D relacionada directamente con la producción agraria (semillas mejoradas, técnicas de manejo de cultivos, maquinaria, riego, fitosanitarios, fertilizantes, etc.), como con nuevos modelos relacionados con el acceso a mercados, a la información y la transparencia; con la gestión del riesgo (gestión de reservas de grano, seguros agrarios, diversificación de fuentes de ingresos, esquemas de protección social); o con la gobernabilidad de los sistemas de alimentos, tanto en lo local (como por ejemplo las experiencias de producción y consumo local, de economía circular, o nuevos modelos organizativos de la producción y la distribución), como en lo internacional (las reservas virtuales de grano, o la regulación de los mercados internacionales de alimentos). En el caso del acceso al agua y al saneamiento, las innovaciones previsiblemente vendrán tanto del desarrollo tecnológico, como de los modelos de gestión, desde los niveles locales a los nacionales, regionales e internacionales.

“Las experiencias en el sector agrario español ofrecen oportunidades de colaboración interesantes para la cooperación con países en desarrollo”

Las iniciativas innovadoras deben incorporar los factores estructurales que incrementan los riesgos a los que deben hacer frente los miles de personas que viven en situación de inseguridad alimentaria y escasez de agua: los efectos del cambio climático y de la desigualdad, la competencia creciente por unos recursos naturales escasos, la interdependencia derivada de la globalización que, entre otros efectos, aumenta la volatilidad de los precios de los alimentos y las materias primas; todas ellas son tendencias que van a intensificarse, con un fuerte impacto en la seguridad alimentaria. En este contexto, es interesante incorporar el enfoque de resiliencia, que busca la realización de los derechos fundamentales y la mejora en las condiciones de vida de todas las personas, especialmente las más desfavorecidas, a pesar de los choques provocados por dichas tendencias.

Seguridad alimentaria, agua y saneamiento: sectores estratégicos para España

La cooperación española tiene como una de sus líneas de actuación el “contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana”. El derecho a la alimentación convierte a los ciudadanos en sujetos de derecho y no meros objetos de asistencia, y la AECID hace explícito en su página web su compromiso de cooperación en agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutrición en los países con los que coopera para hacer efectivo dicho derecho. Es decir, existe un marco de cooperación que identifica este sector como prioritario, y además, la cooperación española ya ha participado en diversas iniciativas que van más allá de la mera asistencia y que pueden servir de base para la focalización que proponemos en este trabajo, tal y como se explica en los ejemplos que presentamos más abajo.

Por otro lado, las experiencias en el sector agrario español ofrecen oportunidades de colaboración interesantes para la cooperación con países en desarrollo. Desde la gestión de sistemas de producción en condiciones áridas – adecuación de insumos, técnicas de manejo, regadíos, etc.–, a la elaboración de planes de prevención de riesgos y de diseño e implementación de seguros agrarios, son ámbitos donde las administraciones españolas colaboran con instituciones académicas, centros de investigación y empresas en la búsqueda de soluciones que optimicen los recursos y se adecúen a los retos actuales.

De manera similar, la cooperación española destaca su compromiso con el sector del agua y saneamiento, y lo señala como estratégico y prioritario, fijando como uno de los objetivos en el IV Plan Director (2013-2016) el “impulsar una estrategia para favorecer la implementación del derecho humano al agua y saneamiento, priorizando los sectores más vulnerables y marginados”.

Por tanto, tanto el ámbito de la seguridad alimentaria como el del agua y saneamiento ofrecen la oportunidad de generar círculos virtuosos en la cooperación, de manera que los beneficios para las poblaciones más vulnerables puedan combinarse con beneficios para la sociedad española, que es –en el caso que nos ocupa– de donde surgen los recursos y la legitimidad para sustentar una cooperación para el desarrollo de calidad y sostenible.

Algunos casos significativos

Caso 1. Reservas de grano y seguros frente a la volatilidad de los precios de los alimentos

La volatilidad de los precios de las materias primas es uno de los factores que contribuyen a la vulnerabilidad de las familias cuyos medios de vida dependen de la producción agraria a pequeña escala. Por un lado, las variaciones en los precios de los insumos (fertilizantes y gasóleo, altamente dependientes de los precios internacionales del petróleo), dificultan la correcta planificación de los costes de producción y de la rentabilidad. Por otro lado, las variaciones en los precios de las materias primas que ellos mismos producen y/o consumen, complican todavía más las decisiones productivas. De hecho, es habitual que las subidas de los precios de los insumos, y las bajadas de los precios de los alimentos, se transmitan íntegramente a los productores, pero no ocurre así cuando descienden los precios de los insumos o suben los precios de los alimentos. Las limitaciones en el acceso a los mercados y a la información hacen que los pequeños productores vean casi siempre reducidos sus márgenes de beneficio.

Los programas de ajuste estructural promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial durante los años 90, incorporaban entre sus condicionalidades la eliminación de los sistemas nacionales de reservas de grano con los que los gobiernos de muchos países en desarrollo hacían frente a los períodos de escasez de alimentos entre la población, a la vez que ga-

garantizaban a los pequeños productores unos precios mínimos por la compra de sus cosechas, que se empleaban para reponer las reservas. El elevado coste del mantenimiento de estas reservas, y la creencia de que los mercados por sí solos darían respuesta a esas necesidades y ofrecerían los mejores precios a los productores, fueron los argumentos empleados para su disolución.

La crisis de los precios de los alimentos en los años 2007 y 2008 hizo sonar las alarmas sobre esta realidad, y sirvió para poner en marcha algunas iniciativas innovadoras en tanto en cuanto rompían con los dogmas sobre los mercados y la actividad agraria de las últimas décadas, que defendían la no intervención en los mercados de los alimentos. Merece la pena destacar tres de estas **propuestas innovadoras**:

1. La creación de un sistema internacional de reservas de grano “virtuales”, que contribuyera a estabilizar los precios internacionales de los alimentos y movilizar si fuera necesario la disponibilidad de alimentos para hacer frente a situaciones de escasez. Esta iniciativa fue promovida por el IFPRI (Instituto de Investigación y Políticas sobre Alimentación, perteneciente al CGIAR). Sin embargo, la propuesta no llegó a fraguar. Una fuerte oposición por parte de los economistas ortodoxos en la esfera internacional, junto con la pérdida de momentum al venirse encima la crisis financiera cerraron el breve espacio político para esta iniciativa.

2. La promoción de reservas de grano locales, gestionadas de manera cooperativa, que permitan a los pequeños productores contar con un precio garantizado, almacenar la producción, y vender en el momento propicio, de manera que los beneficios (cuando los hay) reviertan en la gestión comunitaria de la reserva. Los productores asumen el riesgo de recibir un precio inferior al de mercado por la producción, pero a cambio se benefician de la seguridad de un precio garantizado, y de contar con una gestión comunitaria de la reserva que disminuye los costes de mantenimiento. En el cuadro 11 se explica esta iniciativa en África del Oeste.

3. La puesta en marcha de seguros agrarios relacionados con las inclemencias del clima, a pequeña escala, para pequeños productores en países en desarrollo. Si bien ya había experiencias con este tipo de seguros con anterioridad a 2007, la crisis de precios de los alimentos disparó estas iniciativas en países como

7 Ver resultados de algunas evaluaciones realizadas por el Poverty Action Lab, disponibles en <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/make-it-rain-high.pdf>

India, Etiopía, Ghana o Malawi, con resultados mixtos.⁷ Recientemente, el Centro de Estudios e Investigación para la Gestión de Riesgos Agrarios y Medioambientales (CEIGRAM), está colaborando en la puesta en marcha de una experiencia de seguros agrarios con el IPSARD (Instituto de Política y Estrategia para el Desarrollo Agrario y Rural) de Vietnam, en colaboración con ENESA, Agroseguro, Mapfre-RE y el Consorcio de Compensación de Seguros. Una iniciativa que tiene visos de convertirse en un ejemplo de círculo virtuoso como los que aquí planteamos.

Cuadro 15

Reservas de grano en África del Oeste

Los programas de medios de vida impulsados por Oxfam Intermón en la región de África del Oeste apoyaron la creación y el funcionamiento de este tipo de reservas, incorporando desde un principio una fuerte componente de investigación y seguimiento que permitiera monitorear la viabilidad económica de su funcionamiento. El éxito de este programa ha interesado a la CEDEAO, quien está empujando la creación de una alianza para escalar esta experiencia en la región de África del Oeste, más Chad y Mauritania, dentro de un programa regional que busca promover las reservas de grano gestionadas por comunidades locales o por agrupaciones de productores agrarios, establecer reservas nacionales de grano, y una reserva regional de seguridad alimentaria en vías de construcción.

Los resultados positivos arrojados por las investigaciones de Oxfam Intermón sobre las reservas de grano locales en África del Oeste han atraído la atención de la CEDEAO, la Cooperación Española, del Programa Mundial de Alimentos, de la FAO y de la Comisión Europea, de manera que actualmente se está poniendo en marcha un ambicioso programa de cooperación entre estos actores (entre otros). Es un buen ejemplo donde el buen hacer de una organización de la sociedad civil puede atraer el interés de instituciones relevantes y con capacidad para impulsar una iniciativa a una escala mayor.

La CEDEAO es la institución que impulsa el programa, y cuenta con la participación de diferentes instituciones regionales, nacionales y locales, tales como el CILSS (Comité Permanent Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel), las instituciones nacionales encargadas de la gestión de las reservas de seguridad, y los ministerios correspondientes (de Comercio, Economía y Finanzas, y de Agricultura y Seguridad Alimentaria). En coordinación con la FAO y el PMA, y con la colaboración de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (además de Oxfam, colaboran Save the Children, Catholic Relief Services, y Afrique Verte International). Por su parte, la AECID está encargada de la ejecución de una de las componentes principales del programa.

El caso de las reservas de grano en África del Oeste responde por tanto a un problema social directamente relacionado con la seguridad alimentaria y, por tanto, con los ODS, al que se trata de dar respuesta de manera novedosa, mediante la creación de una amplia alianza entre instituciones nacionales, regionales e internacionales en colaboración con la sociedad civil. El impacto del programa recién creado está aun por verse. Pero los pasos dados hasta el momento hacen pensar que el impacto puede ser más que notable. Contar con un sistema que garantice un mínimo de ingresos es un avance importantísimo para miles de familias que viven en la línea de la supervivencia, pues no sólo les proporciona una garantía de ingresos y alimentos, sino la posibilidad de prever posibles ahorros para realizar pequeñas inversiones y diversificar así sus medios de vida.

En cuanto a los impactos positivos sobre actores, este es el aspecto menos claro en el potencial del proyecto de reservas de grano en África del Oeste como círculo virtuoso.

Como mínimo, la Agencia Española de Cooperación tiene la oportunidad de demostrar con este proyecto la viabilidad de una intervención de la cooperación con un impacto directo positivo en la vida de miles de familias.

La inclusión de sistemas de monitoreo, aprendizaje y evaluación que permitan hacer un seguimiento constante de la viabilidad de las intervenciones, y de los aspectos a mejorar, está presente en el proyecto y es fundamental para su sostenimiento. Las mismas medidas de monitoreo, aprendizaje y evaluación mencionadas son imprescindibles para garantizar la continuidad de las actividades. Pero además, el carácter auto-sostenible de la gestión de las reservas, con una buena gestión y un buen seguimiento, es un factor importantísimo para su futuro. La escalabilidad está por demostrarse ahora con la puesta en marcha del proyecto, pero el hecho de decidir llevar adelante la iniciativa es prueba del potencial de escalabilidad que tiene.

Caso 2. Acceso a agua y saneamiento

El acceso a agua potable y saneamiento es una de las carencias notables en los países pobres y, en concreto, entre las poblaciones más necesitadas de América Latina y el Caribe, donde se desarrolla la actividad del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

Cuadro 16

El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS)

8 Grupo 1, países HIPC: Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua

9 Grupo 2: Colombia, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana.

10 Grupo 3: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

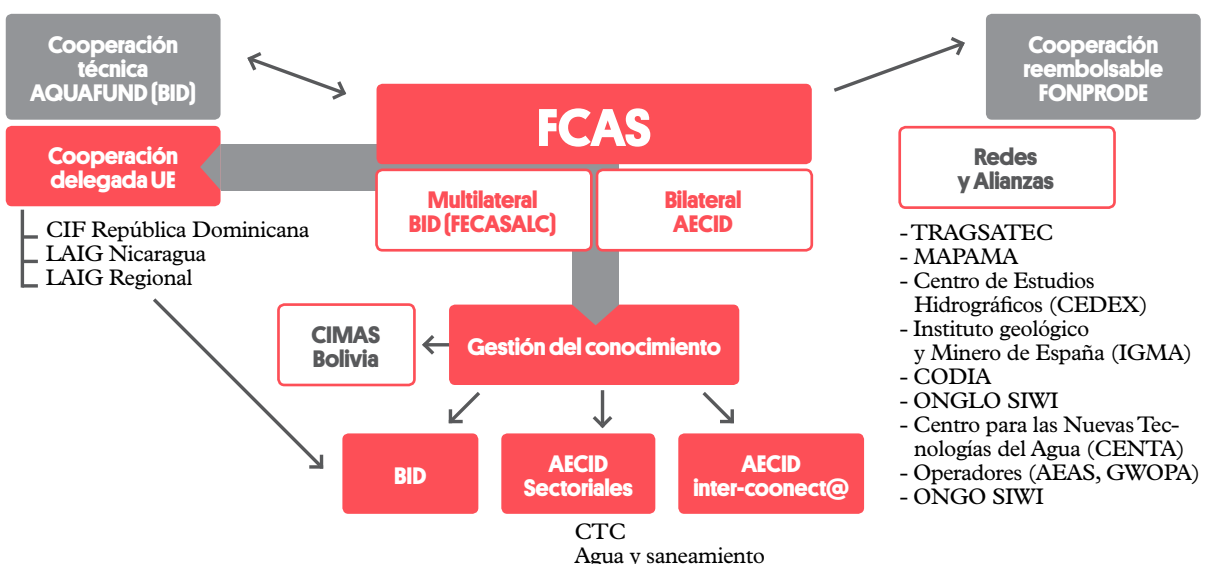
11 Cuadro extraído de la presentación de power point para la III Reunión del Consejo Asesor del 7 de julio de 2016.

El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) lo creó la cooperación española a finales de 2007 y lleva en marcha desde 2009. Las actividades que financia el Fondo están dirigidas a tres ámbitos: la construcción y mejora de infraestructuras para ampliar la cobertura de agua potable y saneamiento, la capacitación institucional del sector público y de la sociedad civil para la gestión efectiva, equitativa, sostenible y transparente de estos servicios, y la sostenibilidad del manejo y uso del agua.

El Fondo está dotado con 1.500 millones de dólares (unos 1.200 millones de euros), procedentes de las dotaciones anuales a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y de los recursos procedentes de los préstamos concedidos, y dirigidos a financiar programas y proyectos hasta cuatro años de duración, de ampliación de servicios de agua potable y saneamiento entre las poblaciones más necesitadas de América Latina y el Caribe. Una parte de la financiación se canaliza de manera bilateral, entre la AECID y los países socios, y otra multilateral, con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En su mayor parte son donaciones (financiación no reembolsable), siendo las administraciones públicas (nacionales, regionales o locales) de los países receptores y las organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro las entidades elegibles. La ejecución la realizan bien estas mismas entidades, o bien otros actores privados especializados –que aportan recursos técnicos, económicos y de conocimiento–, mediante licitaciones o concursos públicos, en ocasiones mediante préstamos (tal y como anuncia la página web del ICO en lo referente al FCAS).

El FCAS trabaja en países altamente endeudados⁸, donde la financiación es del 100% de cada programa; en países de asociación amplia y de atención focalizada⁹, donde la financiación del FCAS es de hasta el 80% de cada programa; y países de renta media con objetivo de consolidación de logros de desarrollo¹⁰, donde el FCAS financia hasta el 50% de cada programa, y a los que se dedica no más del 15% de la totalidad de los fondos.

Cuadro de actores:¹¹



El FCAS es por tanto una iniciativa que responde claramente a un problema social reflejado en los ODS, y al que se trató de dar respuesta de manera novedosa en cuanto a su modelo de gestión. El modelo de financiación y ejecución del FCAS favorece la creación de alianzas entre la AECID, el BID y los gobiernos nacionales para la canalización de los fondos; y entre las administraciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado que implementan los proyectos, tal y como muestra el cuadro de actores.

Se trata de una experiencia en la que no sólo los países receptores, sino también las empresas, administraciones y organizaciones involucradas tanto de los países receptores como españolas, pueden potencialmente beneficiarse del impacto directo e indirecto de las actividades, acumulando con ello experiencias y aprendizajes que revierten en el conjunto de la sociedad fuera y dentro de España. Por ejemplo, las actividades financiadas por el Fondo en Haití durante 2009 colocaron a España como primer donante en el cluster de agua y saneamiento (WASH, liderado por la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento – reformada con fondos del FCAS– y por Unicef), facilitando además su participación en el cluster Strategic Advisory Group y en la mesa sectorial de donantes.

El FCAS es una de las iniciativas con mayor escala y complejidad de las que ha lanzado la cooperación española en su historia. Para desarrollar todo su potencial como modelo de círculo virtuoso, podría:

- Incorporar una apuesta más clara por la innovación y los aprendizajes que se pueden extraer de su actividad. Ni la documentación oficial sobre el FCAS ni los informes consultados sobre los proyectos financiados dan información suficiente sobre estos aspectos, de lo que se deduce que no están contemplados como esenciales. La baja presencia de la academia y de institutos de investigación es otro indicador de esta falta de prioridad de la I+D en su enfoque.
- Fortaleciendo la gestión transparente durante todas las fases de su funcionamiento, un modelo como el del Fondo garantizará que los recursos no protegen los intereses de alguna de las partes involucradas, sino que están orientados a los fines para los que fue creado.
- Sería necesario también asegurarse de que la inyección de fondos públicos para actividades relacionadas con la gestión del

agua, con la participación del sector privado como ejecutor, esté acompañada de los requisitos e incentivos necesarios para que los servicios prestados vayan dirigidos a las poblaciones más vulnerables y que más lo necesitan. Es precisamente la presencia del sector público la que tiene que garantizar que los actores privados en estos proyectos no se rijan únicamente por criterios economicistas que no alcanzan los lugares más remotos ni a las personas más desfavorecidas.

- El Fondo podría incrementar su impacto si se abriera más en el ámbito internacional, diversificando así tanto sus fuentes de financiación como el rango de actores que participan, convirtiéndolo en una auténtica iniciativa global que maximice las sinergias entre iniciativas similares con otros organismos y en otras regiones del mundo.

04

Conclusiones y recomendaciones

Este trabajo prueba uno de los axiomas de las políticas modernas de cooperación: lo correcto también puede ser lo más inteligente. Incluso en un contexto de oportunidades presupuestarias limitadas como el que vive la Cooperación Española, la ayuda constituye una apuesta inteligente que ofrece beneficios tangibles para las poblaciones directamente afectadas, pero que en ningún caso se limita a ellos. Como demuestra cada uno de los tres sectores destacados en este informe, una ayuda al desarrollo renovada puede apuntalar también los intereses estratégicos de España en ámbitos tan sumamente relevantes como la transformación productiva, la presencia en el exterior y el fortalecimiento de redes público-privadas.

El concepto de los círculos virtuosos ofrece algunas lecciones esenciales:

- **La importancia crítica del conocimiento en el desarrollo de los países más pobres:** Los ejemplos que hemos ofrecido muestran el impacto actual o potencial de la ayuda en la generación de soluciones y alternativas mucho más allá de la contribución de la ayuda a la renta de las familias o a la financiación de servicios, pero que se traducen igualmente en la reducción de necesidades y en la generación de oportunidades. En el contexto de regiones que se encuentran en pleno desarrollo económico e institucional, este tipo de programas ofrecen un valor añadido único que nuestros socios valoran en lo que valen.
- **La capacidad de la cooperación inteligente para apuntalar sectores estratégicos de nuestra I+D+i:** La salud, las energías renovables, la seguridad alimentaria o el agua constituyen sectores en los que la ciencia y la innovación promovida por centros españoles ha encontrado oportunidades para contribuir al progreso de otros poniendo en práctica sus ideas y generando oportunidades en mercados terceros. En plena revolución tecnológica, cada uno de estos hitos refuerza las oportunidades de la economía española, vincula a nuestras organizaciones y empresas a un mercado global integrado y ha permitido posicionar a nuestro país en regiones y ámbitos económicos en los que teníamos una presencia menor o, sencillamente, estábamos ausentes.
- **La oportunidad de abrir la puerta a nuevos mecanismos de financiación:** En muchos de los ejemplos que hemos desarrollado han intervenido varios financiadores, ya sea con sus recursos económicos o con su contribución en especie. Esto

demuestra que la ayuda oficial española puede ser más creativa a la hora de apoyarse en actores terceros –como otras cooperaciones bilaterales, la iniciativa multilateral y el sector privado- para atraer recursos e inversiones a las ideas que lidere y financie en parte.

• **El potencial de nuevos modelos de cooperación público-privada:** Las ventajas de la colaboración entre actores estatales y no estatales se han convertido en un lugar común que no siempre responde a verdaderos modelos de innovación organizativa. No es el caso de los sectores que hemos destacado. En nuestro trabajo abundan ejemplos en los que no solo colaboran agentes que no están necesariamente acostumbrados a trabajar entre sí, sino que reflejan experiencias que muy posiblemente no hubiesen tenido lugar en ausencia de esta colaboración.

La lógica de los círculos virtuosos ofrece un relato avanzado del progreso humano en un contexto de recursos limitados. Por eso es fácil entender que encaja bien con la visión de los ODS, que han hecho de la creatividad científica, institucional y política uno de los fundamentos de la agenda de trabajo hacia 2030. El intercambio de conocimiento y la innovación apuntalan varios de los objetivos planteados. Además de las metas directamente relacionadas con la ciencia y la innovación –como la 3b en materia de desarrollo de nuevas vacunas y medicamentos o la 12a sobre la capacidad científica y tecnológica de los países en desarrollo para promover modelos sostenibles de producción-, la innovación está llamada a jugar un papel central en la generación de nuevas ideas que contribuyan a los objetivos amplios de equidad y sostenibilidad.

En este contexto, España se enfrenta a una encrucijada: sostener una política de cooperación moribunda, basada en el *statu quo* político y la asfixia presupuestaria, o apostar por un modelo de ayuda del siglo XXI, insertado en los ODS, en el que conceptos como los círculos virtuosos complementen y espoleen a los instrumentos de la cooperación tradicional, que siguen siendo necesarios en muchas regiones del mundo. De llevarse a cabo, esta segunda opción debe permear cada uno de los importantes pasos que deben dar el gobierno y el parlamento en los próximos meses, en particular la elaboración y discusión del Plan Director y la estrategia nacional para la implementación de los ODS.

Muchas empresas ya se han adelantado en esta tarea, en ocasiones incluso de la mano de organismos públicos como el ICEX

que han jugado el papel de Estado emprendedor. En este sentido, la cooperación forma parte de las herramientas al alcance de las instituciones públicas, que son también inversoras, compradoras o aseguradoras.

La nueva Cooperación Española debe fundamentarse en un esfuerzo político y de innovación que va más allá de los presupuestos. Pero, para ser claros, ninguna apuesta sería en este sentido puede sostenerse sobre una financiación jibarizada que ha caído nada menos que un 73% desde 2008.

Si España quiere recuperar la relevancia de su cooperación y situarse como un actor mediano pero activo e inspirador en el panorama internacional, estas son algunas de las medidas que proponemos:

1. El nuevo Plan Director de la Cooperación Española debe incorporar una apuesta decidida por la investigación y la innovación como herramienta de ayuda al desarrollo. Este compromiso debe ser el resultado de un modelo de plan que supere la distribución tradicional entre sectores y zonas geográficas. Los objetivos estratégicos de la cooperación española deben reflejar una visión integrada de las diferentes herramientas y actores responsables de su consecución.

2. Los ODS y la contribución a su implementación deben establecer el marco de la agenda de cooperación internacional española, integrando de manera eficaz las perspectivas nacional e internacional de esta estrategia en asuntos como la reducción de emisiones, la cobertura universal de salud o la promoción de modelos sostenibles de producción de alimentos. Por la misma razón, el liderazgo de esta tarea debe recaer en un organismo presidencial o vicepresidencial como una Oficina de Equidad y Sostenibilidad equivalente a la Oficina Económica del Presidente.

3. El concepto de los círculos virtuosos (o cualquier alternativa similar) debe formar parte de la innovación metodológica y estratégica de la nueva ayuda al desarrollo española, tal vez a partir de un programa específico de proyectos piloto que ayuden a diseñar programas más amplios en el futuro próximo. Los tres sectores definidos en este documento (energías renovables, salud y seguridad alimentaria/agua) ofrecen los elementos para ser considerados parte de las opciones estratégicas de España en este campo, pero otros sectores deben

ser considerados también de acuerdo a los criterios más estrictos de oportunidad y valor añadido.

4. En línea con las recomendaciones de la Agenda 2030, la colaboración entre instituciones públicas y privadas debe ser uno de los puntos de partida de cualquier estrategia.

Estas instituciones no se limitan al gobierno central y las ONG, sino que incluyen a entidades autonómicas y locales, así como a fundaciones, empresas y universidades. Ninguna línea estratégica de los nuevos planes debe ser concebida sin considerar cuál es el papel óptimo de cada uno de estos actores en su puesta en práctica.

5. Los mecanismos de rendición de cuentas de la ayuda española deben incorporar herramientas y compromisos que vayan más allá de la auditoría contable del gasto y permitan evaluar el impacto de las acciones en el medio y largo plazo.

6. España debe poner fin a la marginación presupuestaria de la ayuda y plantear un panorama presupuestario que permita al país elevar los recursos disponibles a la media de UE para el final de la legislatura. La cooperación técnica y la transferencia del conocimiento –fundamentos del modelo de círculos virtuosos– se prestan a modelos de financiación triangular con actores bilaterales, multilaterales y privados que ofrecen cada vez más posibilidades en diferentes regiones del mundo.

05 Bibliografía

1 AIE (2016). *World Energy Outlook 2016*.

2 Bessant, J., & Tidd, J. (2007). *Innovation and entrepreneurship*. John Wiley & Sons.

3 BM (2015). *Progress Towards Sustainable Energy: Global Tracking Framework 2015*. <https://www.iea.org/media/news/2015/news/GlobalTrackingFramework2015KeyFindings.pdf>

4 Bradol, Jean Hervé (2012). *Innovaciones médicas y sanitarias dentro de un marco de salud. Documento de trabajo del Laboratorio de Ideas de ISGlobal para el seminario Salud global y globalización, 13 y 14 de septiembre de 2012*. http://www.isglobal.org/es/web/guest/publication/-/asset_publisher/ljGAMKTWu9m4/content/innovaciones-medicas-y-sanitarias-dentro-de-un-marco-de-salud-global

5 Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM), FOMIN, (2014). *Alianzas para la Innovación en el Acceso en Servicios Básicos*. <http://www.itd.upm.es/portfolio/alianzas-para-la-innovacion-en-el-acceso-servicios-basicos-cinco-estudios-de-caso/>

6 Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM). BID-FOMIN. *Distribución de energía sostenible en América Latina. Estudio sobre redes de distribución inclusiva*. <http://www.itd.upm.es/programas/itdorg/energia-sostenible-en-america-latina/>

7 Churchman, C., (1967). *Wicked Problems*. *Management Science*, 4/14: B141-142

8 Clark et al (2010). *The Global Health System: Institutions in a Time of Transition*. CID Working Paper No. 193. Disponible en <http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/cid-working-paper-no.-193>

9 Fanjul, Gonzalo (2011). *La ayuda española al desarrollo y los retos de la salud global. Una receta para el cambio*. ISGlobal (Instituto de Salud Global Barcelona). 2011. http://www.isglobal.org/es/web/guest/publication/-/asset_publisher/ljGAMKTWu9m4/content/spanish-development-aid-and-the-challenges-of-global-health

10 Ki-moon, Ban (2014). *The road to dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet. Synthesis Report of the Secretary-General On the Post-2015 Agenda*. http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf

11 MAEC (2016). *Empresas españolas líderes en energías renovables*. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2016_EMPRESAS%20ESPAÑOLAS%20ENERGIAS%20RENOVABLES%20V3.pdf

12 Mocumbi, Sonia, y Joan Tallada (2012). *¿Menos es más? La eficacia de la ayuda en salud y la cooperación española*. ISGlobal (Instituto de Salud Global Barcelona). Noviembre 2012. http://www.isglobal.org/es/web/guest/publication/-/asset_publisher/ljGAMKTwu9m4/content/-menos-es-mas-la-eficacia-de-la-ayuda-en-salud-y-la-cooperacion-espanola

13 Moran et al. (2011). *Disease research and development: is innovation under threat?* Policy Cures, Sidney.

14 Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

15 OMS (2016). *Contaminación del aire de interiores y salud*. Nota descriptiva N°292. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs292/es/>

16 Oxfam Intermón (2011). *La realidad de la ayuda 2010*.

17 Poverty Action Lab. <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/make-it-rain-high.pdf>

18 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html>; <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/post-2015-development-agenda/goal-2.html>

19 Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases, 2012. *Global Report for Research on Infectious Diseases and Poverty*. Geneva: World Health Organization; y United Nations Interagency Group for Child Mortality. 2012. Estimation Levels and Trends in Child Mortality. Report 2012. UNICEF: Nueva York.

20 Seek development. (2012). *Financing and policy making for global development in Spain*. Millenium Foundation.

ISGlobal Instituto de Salud Global Barcelona



Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano

www.itd.upm.es
@itdUPM

Con la colaboración de la Cátedra Iberdrola-UPM de Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consejo Social de la Universidad Politécnica de Madrid.

Una iniciativa de:

