



Instituto Complutense  
de Estudios  
Internacionales. 2012

# ICEI PAPER<sup>1</sup>

## La cooperación española y la infancia. Apuntes para una redefinición estratégica

José Antonio Alonso, Pablo Aguirre y Alberto Castillo  
(ICEI)

La población infantil de hoy constituye la base de la sociedad del mañana, de ahí que su bienestar actual y las oportunidades que tenga a su alcance determinarán en buena medida la senda futura de desarrollo de un país. Una consulta a los indicadores internacionales sobre la infancia revela que en los últimos años se han producido mejoras reseñables. Unos logros en los que ha influido el despliegue de un marco normativo sobre la infancia ampliamente consensuado –la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989–, unas metas compartidas en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y una actitud más consecuente por parte de algunos países, tanto donantes como en desarrollo. No obstante, es mucho lo que resta para que las necesidades y los derechos de la infancia reciban la atención que merecen, de acuerdo con la importancia que este aspecto tiene en los procesos de desarrollo.

En la promoción de esos derechos, la cooperación internacional tiene un papel obligado. No obstante, hasta la fecha es escasa la atención que los donantes de AOD han dedicado a la planificación específica de la ayuda dirigida a la infancia. Tampoco existe un ejercicio sistemático que permita cuantificar el monto de ayuda desembolsada por un donante con incidencia en la población infantil. España no es una excepción en este sentido, y a pesar de indudables avances recientes, existe un amplio margen de mejora para dotar a la cooperación en materia de infancia de mayor consistencia y capacidad operativa. Este

hecho motivó un trabajo de investigación del ICEI, promovido por UNICEF, que, por una parte, pretendía elaborar una metodología sistemática de cómputo para averiguar qué parte de la AOD española tiene incidencia en la población infantil y, por otra parte, definir un planteamiento estratégico consistente para la cooperación española en este ámbito. El presente ICEI Paper presenta los resultados más relevantes de este trabajo<sup>1</sup>.

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

El desarrollo comporta un esfuerzo transformador de toda una sociedad en el presente para hacer posible una situación de mayores derechos y libertades para las personas en el futuro. La infancia es un colectivo crucial en ese proceso transformador, en tanto que conforma la base de la sociedad del mañana. Desde esa perspectiva, promover el bienestar de la infancia hoy es crear las bases para una sociedad más próspera y decente en el futuro. Varias razones respaldan la importancia

crucial de la infancia en los procesos de desarrollo.

En primer lugar, se trata del grupo poblacional mayoritario en los países en desarrollo, siendo aun más elevada su cuota entre la población más pobre. En 2011 la infancia supone el 51% de la población total de los países menos adelantados (PMA), y en países como Níger o Uganda este porcentaje alcanza el 59%. Así pues, atender a las necesidades de este colectivo es prestar atención a la mayoría de la sociedad de los países con menos oportunidades y, particularmente, de aquellos que sufren mayores carencias.

En segundo lugar, atender a las necesidades de la infancia es la mejor vía para romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza, evitando que las carencias y la exclusión se conviertan en crónicas. En tercer lugar, las privaciones que hoy padezcan los niños y niñas tienen un efecto que trasciende el momento presente, por cuanto

**“La infancia de hoy conforma la base de la sociedad del mañana: por eso promover el bienestar de la infancia es el mejor medio para construir una sociedad más rica y decente en el futuro.”**

**“La definición de la infancia como prioridad poblacional sería el mejor medio para garantizar la especificidad, integralidad y coherencia que se demandan como criterios de la política de cooperación en este campo.”**



<sup>1</sup> Pueden consultarse los resultados del trabajo completo en Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre y Alberto Castillo (2012). La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España. Working Paper 01/12. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid. Disponible en: [http://eprints.ucm.es/14650/1/WP\\_01-12.pdf](http://eprints.ucm.es/14650/1/WP_01-12.pdf)

José Antonio Alonso, Catedrático de Economía Aplicada  
Investigador. ICEI  
[j.alonso@ccee.ucm.es](mailto:j.alonso@ccee.ucm.es)

Pablo Aguirre, Investigador Asociado ICEI  
[Pablo.aguirre@icei.ucm.es](mailto:Pablo.aguirre@icei.ucm.es)

Alberto Castillo, Investigador Asociado ICEI  
[AlbertoCastillo@icei.ucm.es](mailto:AlbertoCastillo@icei.ucm.es)

Instituto Complutense de Estudios Internacionales  
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif. A.  
28223 Madrid [www.ucm.es/info/icei](http://www.ucm.es/info/icei)

condicionan las posibilidades de desarrollo cognitivo y psicomotriz de la persona.

Por tanto, los costes de la inacción son, en este caso, parcialmente irrecuperables. En cuarto lugar, la infancia constituye una población tutelada, con menor capacidad que los adultos para hacer oír su voz, para organizarse de forma autónoma y trasladar sus demandas a las instituciones. Ello obliga a toda la sociedad, y a los poderes públicos en su nombre, a llevar a cabo acciones que garanticen el ejercicio de los derechos de este colectivo. En quinto lugar, la defensa y puesta en práctica de los derechos de la infancia es el mejor modo de asentar una cultura política democrática, que se integre en los procesos formativos básicos que se producen durante la infancia. En sexto lugar, es obligado respetar esos derechos porque forman parte del cuadro normativo que los países han suscrito a nivel internacional. La Convención sobre los Derechos del Niño, la legislación de la Unión Europea, la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales o los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que aluden a la infancia definen un marco legal del que todos debieran sentirse responsables. En séptimo lugar, la agenda de desarrollo tampoco es ajena a esa responsabilidad compartida, como queda refrendado en las distintas metas contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que aluden muy central y explícitamente a logros en materia de bienestar infantil. Por último, los propios estudios sobre el desarrollo han confirmado, con respaldo empírico suficiente, que apoyar las oportunidades de la infancia supone una inversión altamente eficiente, con altos rendimientos en términos de desarrollo futuro de esa sociedad. En suma, son muchos los argumentos que refrendan la importancia que la infancia tiene para el desarrollo.

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

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

El segundo grupo está conformado por aquellos donantes que no consideran la infancia como un ámbito individualizado de actuación, sino que la incluyen como parte de la política de promoción de los Derechos Humanos. En este grupo se integran el Reino Unido, Alemania, Dinamarca y Francia, países que no han

elaborado documentos estratégicos específicos para la infancia. Reino Unido mantiene un compromiso genérico con los derechos de los niños a través de su política de promoción de los Derechos Humanos, pero no los desarrolla de manera diferenciada en los documentos operativos. Alemania plantea transversalizar su estrategia de promoción de los Derechos Humanos en la cooperación, dentro de la cual se incluyen los derechos de la infancia. Dinamarca, tiene como una de sus cinco prioridades “libertad, democracia y Derechos Humanos”, dentro de la cual se incluye la infancia como uno de los ámbitos de trabajo. No obstante, no hay indicaciones más concretas con arreglo a la infancia. Algo similar puede decirse de Francia.

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

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

La cooperación española ha otorgado un protagonismo creciente a la cuestión de la infancia en los sucesivos Planes Directores. Si el I Plan Director de la Cooperación 2001-2004 aludía solamente a esta cuestión en dos ocasiones, pero sin elaborar planteamiento estratégico

alguno, el II Plan Director avanza en el tratamiento de este colectivo, aludiendo a la infancia en distintas políticas sectoriales. A pesar de ello, las acciones que aluden a la infancia carecen de un diagnóstico y de una definición estratégica específica y adecuadamente fundada.

Esta debilidad parece subsanarse en el III Plan Director. El hecho de que infancia y juventud adquieran entidad propia, como un contenido temático, junto a las prioridades sectoriales y transversales, otorga visibilidad a este colectivo y permite un desarrollo más cuidadoso, compacto y cohesionado de toda la argumentación doctrinal. Sin embargo, este avance no dio todo el fruto que sería deseable. En primer lugar, por la indefinición estratégica en la que se sitúa la categoría de infancia y juventud, que no es propiamente una prioridad transversal, pero tampoco lo es de tipo sectorial en el marco de las prioridades estratégicas del Plan. Esa indefinición estratégica no ha ayudado a situar a la infancia en el lugar que le corresponde en la política de ayuda. En segundo lugar, no ha habido directriz alguna para saber en qué medida los contenidos temáticos tradicionales –sectoriales y horizontales– debían verse afectados por el enfoque adoptado con relación a la infancia y juventud. Todo ello ha limitado la capacidad de definición estratégica y operativa de la política de ayuda respecto a la infancia.

Pese a ello, a lo largo de los últimos años ha crecido la cooperación destinada a la infancia. Buena parte de ese progreso se produjo como consecuencia del incremento de la ayuda multilateral. El crecimiento de los recursos destinados a UNICEF y la suscripción de un Marco de Asociación Estratégica con esta institución multilateral dan cuenta de la voluntad de la cooperación española de asumir un más firme compromiso con la infancia. Es este un aspecto positivo

que sin duda debe reseñarse, pero que obviamente no sustituye la carencia de una más consistente integración de la infancia en la planificación estratégica de la cooperación española.

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

La necesidad de dotarse de un planteamiento sólido y consistente para la cooperación en materia de infancia es coherente con el efecto directo e indirecto que se sabe la ayuda tiene sobre la infancia. No obstante, no existe procedimiento convenido a nivel internacional que ayude a identificar de forma precisa la cuantía de la ayuda dirigida a este segmento poblacional. Por este motivo, uno de los propósitos del estudio mencionado ha sido definir una metodología específica al efecto<sup>2</sup>, que se ha aplicado al caso español (aunque es generalizable a otros casos).

La metodología elaborada parte de la base, comúnmente admitida, de que los efectos de la cooperación sobre la infancia exceden con mucho los que se derivan exclusivamente de aquellas acciones destinadas explícitamente a este colectivo. Por ello, se ha definido un factor de ponderación entre 0 y 1 aplicable a cada una de las intervenciones de la cooperación española, en función de su grado de incidencia estimado sobre la infancia. Multiplicando dicho factor por el monto desembolsado en la intervención correspondiente

se obtiene el importe que, de esa intervención, se puede suponer afecta a la población infantil.

Para definir el factor de ponderación se han utilizado dos criterios. El primero es el incidencia directa, que se aplica a aquellos casos en los cuales se tiene constancia de que la infancia es el principal objetivo de la intervención, ya sea por la identificación del colectivo beneficiario en el documento de formulación de la intervención, ya por el contenido sectorial de la intervención, que se supone está claramente conectado con la población infantil (por ejemplo, educación básica). El segundo criterio, de incidencia indirecta, se fundamenta en el principio de no neutralidad de buena parte de las intervenciones respecto a la infancia. Así, en aquellas intervenciones cuya afectación a la infancia no se ha podido identificar directamente debido a la falta de información, se ha apelado a algún indicador internacional disponible y solvente que aproxime el potencial impacto que las acciones de ese subsector (o código CRS) tiene sobre la infancia. Cuando en intervenciones de carácter general no se disponía de un indicador adaptado al ámbito de la intervención, se recurrió como criterio de asignación a la cuota que la infancia tiene en el total de la población del país.

Esa metodología se ha aplicado a la AOD española, tomando en consideración la ayuda bilateral y multilateral propia de los años 2005, 2007 y 2009 (cuadro 1 y 2). No se han considerado los flujos multilaterales debido a que su orientación final no siempre es conocida y no responde a una decisión propia del donante.

Pues bien, el escenario más estricto, llamado de asignación básica, en el que se contemplan sólo la incidencia directa (es decir, aquellas intervenciones en las que la información disponible permite concluir de forma clara y expresa que su principal población objetivo era la infancia), sugiere que el peso de la infancia en el total de la ayuda española ha

**Cuadro 1. AOD\* destinada por España a la infancia (en millones de euros)**

	Asignación Básica	Asignación Intermedia	Asignación Máxima
2005	113,09	204,95	659,54
2007	181,89	407,18	1.020,47
2009	267,18	762,95	1.297,98

\*Cálculo sobre el total de AOD bilateral y multilateral española desembolsada en el año de estudio

**Cuadro 2. AOD\* destinada por España a la infancia (en % de AOD desembolsada)**

	Asignación Básica	Asignación Intermedia	Asignación Máxima
2005	7,3	13,3	43,0
2007	7,4	16,7	41,9
2009	8,3	23,9	40,6

\*Cálculo sobre el total de AOD bilateral y multilateral española desembolsada en el año de estudio

oscilado entre un 7.36% en el 2005 a un 8.37% en el 2009. Por su parte, el escenario más amplio, de asignación máxima, que comprende el conjunto de incidencias directas e indirectas, incluyendo la cuota poblacional cuando se carece de indicadores específicos, ofrece un porcentaje de asignación que se ha movido entre el 40% de 2009 y el 43% de 2005. Entre ambas estimaciones, en un escenario que cabría denominar intermedio (en el que se contemplan las incidencias directas y aquellas indirectas para las que existe un indicador preciso de carácter sectorial o subsectorial para aproximar el impacto de la intervención sobre la infancia) la cuota oscila entre un mínimo del 13% en 2005 a un máximo del 23% en 2009. La alta variabilidad del coeficiente en este caso tiene relación con el incremento de la ayuda española en los ámbitos de la salud y la educación a través, preferentemente, de vías multilaterales.

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

relevancia del ámbito aquí considerado.

## La necesidad de que el enfoque estratégico sea específico, integral y coherente

El sector es relevante, pero ¿cómo tratarlo desde el punto de vista estratégico? Tres características parecen necesarias para que un enfoque adecuado de la cooperación en materia de infancia tenga auténtica capacidad transformadora. En primer lugar es necesario que la cooperación aborde la infancia mediante un planteamiento estratégico específicamente dirigido hacia este colectivo. La relevancia que tiene la infancia para el desarrollo, las necesidades particulares y diferenciadas de la población infantil o el gran coste que implica no atenderlas son argumentos que apoyan la necesidad de una atención específica a este segmento de la población por parte de la cooperación.

En segundo lugar, el enfoque estratégico elegido debiera tratar integralmente todas las dimensiones que atañen a las necesidades de esta población. No se pueden incrementar las oportunidades de las

<sup>2</sup> Los detalles de la justificación y aplicación de la metodología elaborada pueden consultarse en: Alonso, población por parte de la José Antonio, Alberto Castillo, Héctor García, Shirley Ospina, Pablo Aguirre, Natalia Millán y Guillermo Santander (2012). Estimación de la ayuda española a la infancia: una propuesta metodológica. Working Paper 02/12. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid. Disponible en: [http://eprints.ucm.es/14651/1/WP\\_02-12.pdf](http://eprints.ucm.es/14651/1/WP_02-12.pdf)

personas tratando las distintas dimensiones que conforman su realidad vital como compartimentos estancos. Es algo que la cooperación ha asumido ya tras décadas de aprendizaje y que adquiere si cabe mayor relevancia en el caso de los niños y niñas, por estar en periodo de formación física y cognitiva. Como ha acreditado sobradamente la literatura en la materia, la complementariedad e interrelación de las necesidades y capacidades de niños y niñas, obligan a un tratamiento integral de dichas cuestiones, si se quieren evitar retrocesos en unas áreas fruto de la desatención relativa en otras.

En tercer lugar, el enfoque estratégico debiera ser capaz de dotar de tomar en consideración el efecto que sobre la infancia tiene cualquier intervención de desarrollo, tratando de este modo de maximizar los impactos positivos (y minimizar los negativos). Es necesario, por tanto, incrementar la coherencia interna de la política de cooperación en materia de infancia. Ha de tenerse presente que este colectivo recibe de forma directa o indirecta la influencia de una parte muy relevante de las acciones de cooperación, tanto por su relevancia numérica en las poblaciones de los países en desarrollo como, sobre todo, por su carácter tutelado, que les hace receptores indirectos de todas las actuaciones que incidan directamente sobre aquellos que ejercen esa tutela. Es pertinente, por lo tanto, tratar de dotar a este conjunto de actuaciones de coherencia, identificando la influencia que intervenciones no directamente relacionadas con la infancia tiene sobre la población de niños y niñas.

### Propuesta estratégica: la infancia como una prioridad poblacional

Ahora bien, ¿cómo tratar a la infancia en el seno de los esfuerzos de planificación estratégica del desarrollo? Ha de avanzarse que el estudio internacional comparado revela que las opciones son

múltiples. No parece que exista una doctrina convenida y compartida entre los donantes. Por nuestra parte, defendemos que se le otorgue una nueva caracterización, que es más que una prioridad sectorial, pero sin alcanzar el rango de una prioridad transversal. En concreto, se sugiere que se la considere como una “población prioritaria”. La prioridad poblacional supone añadir una nueva categoría a los contenidos temáticos ya presentes en el III Plan Director.

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

En segundo lugar, la introducción de la categoría prioridad poblacional permite mejorar en materia de

integralidad y coherencia los contenidos de infancia. El enfoque propuesto permite que la prioridad integre el conjunto de los sectores que afectan a la infancia, garantizando de esta manera la integralidad demandada. Pero además, contribuiría también a mejorar la coherencia del conjunto de la ayuda con respecto a la infancia, al permitir que los criterios que informan la prioridad poblacional sean considerados en cuanta intervención se proponga la cooperación, con independencia de que afecte o no directamente a la infancia. En suma, la definición de la infancia como prioridad poblacional sería el mejor medio para garantizar la especificidad, integralidad y coherencia que se demandan como criterios de la política de cooperación en este campo.

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

En primer lugar, parece obligada la formulación de un documento de política referido a la infancia que oriente el trabajo, los medios instrumentales y los recursos económicos de la cooperación en este ámbito en una perspectiva de medio plazo.

-En segundo lugar, es necesario reflexionar acerca de cómo se engarza el contenido temático de la infancia con el resto de los ámbitos de intervención propios de la cooperación. Esto significa que deberán articularse los mecanismos para que la estrategia en materia de infancia informe lo que pueda llevarse a cabo en otros sectores de actuación de la cooperación.

-En tercer lugar, no se puede desatender un ámbito tan relevante como es el seguimiento y la rendición de cuentas, particularmente si se otorga a la infancia la

relevancia estratégica que se defiende en este documento.

-En cuarto lugar, el correlato a la definición de la infancia como prioridad poblacional es el establecimiento de medidas que garanticen que se activa un proceso de investigación, especialización y aprendizaje, que ayude a enriquecer los planteamientos estratégicos y operativos, a partir del análisis y de la experiencia.

- En quinto lugar, de los rasgos atribuidos a la infancia se deriva la necesidad de contar con recursos humanos especializados en la infancia en el seno de la cooperación española. No sólo para informar la política dirigida directamente a la infancia, a través de adecuados diagnósticos y diseño de contenidos, sino también para garantizar que los impactos sobre la infancia derivados de las intervenciones en otros sectores son adecuadamente tenidos en cuenta.

- En sexto lugar, parece obligada también la configuración de una “mesa de trabajo” multisectorial y multiagente en el seno de las agencias bilaterales de desarrollo en la que participen los responsables de las políticas sectoriales con más incidencia sobre la infancia, junto con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia

- En séptimo y último lugar, la Cooperación española tiene que potenciar y fomentar su participación en foros nacionales e internacionales especializados en derechos de la infancia y cooperación.