

**Políticas públicas de apoyo
a la investigación para el desarrollo.
Los casos de Canadá, Holanda
y Reino Unido**
Sergio Tezanos Vázquez
PP04/08

Resumen

La realidad de los países en desarrollo es tan dinámica, compleja y variada que el diseño de estrategias eficaces de desarrollo requiere tanto incorporar la investigación al proceso de formulación de políticas, como promover actividades de investigación que generen conocimiento sobre los procesos de transformación y desarrollo. El presente informe aporta un análisis comparado de los modelos de apoyo a la “investigación para el desarrollo” (*IxD*) aplicados por tres países del CAD especialmente avanzados en esta materia: Canadá, Holanda y Reino Unido. Se ofrece un balance de las principales lecciones aprendidas del estudio de estos tres modelos institucionales; lecciones que pueden resultar de interés para la cooperación oficial española de cara a profundizar en el diseño de una estrategia propia de promoción de la *IxD*.

Abstract

The reality of developing countries is so dynamic, complex and varied that the design of effective development strategies demands both incorporating research in the process of policy formulation, and promoting research activities that generate further knowledge about development and transformation processes. The present paper offers a comparative analysis of the “research for development” (*R4D*) supporting models in three especially advanced DAC countries: Canada, the Netherlands and the United Kingdom. It shall assess the main lesson learned from these three institutional models; lessons that may be of interest to Spain's official co-operation in view of putting into practice its own strategy of *R4D* promotion.

Palabras clave: Investigación para el desarrollo (*IxD*), formulación de políticas de desarrollo, ayuda oficial al desarrollo.

Key words: Research for development (*R4D*), Formulation of development policies, Official Development Assistance

Sergio Tezanos Vázquez

DR. ECONOMÍA INTERNACIONAL Y DESARROLLO
INVESTIGADOR ASOCIADO - INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (ICEI)
STEZANOS@ICE.UCM.ES

Agradezco a José Antonio Alonso sus comentarios y sugerencias. También agradezco la atención recibida por los expertos consultados: Joost Andriessen, Thom Klück, Maureen O'Neil, Danièle St-Pierre, Federico Buro-ne, Lauchlan Munro, Bruce Currie-Aldier, Robin McLay, Catherine Kiszkiel y Emma Spicer. La presente investigación ha contado con el apoyo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)
Universidad Complutense de Madrid
Finca Mas Ferré, Edificio A, Campus de Somosaguas
28223 Pozuelo de Alarcón, Madrid, SPAIN

© Sergio Tezanos Vázquez
ISBN: 978-84-691-4735-1
Depósito legal:



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

Índice

Acrónimos.....	7
1. Introducción.....	9
2. La <i>ayuda oficial al desarrollo</i> destinada a la investigación entre los países del CAD.....	10
3. Estudios de caso.....	14
3.1. Canadá.....	14
3.1.1- Marco institucional.....	14
3.1.2- La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA).....	14
3.1.3- El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).....	15
3.1.3.1- Objetivos y prioridades de actuación.....	16
3.1.3.2- Enfoque de gestión.....	17
3.1.3.3- Difusión y evaluación de las actuaciones.....	18
3.2. Holanda.....	20
3.2.1- Marco institucional.....	20
3.2.2- Objetivos y prioridades de actuación.....	20
3.2.3- Enfoque de gestión.....	20
3.2.4- Difusión y evaluación de las actuaciones.....	24
3.3. Reino Unido.....	26
3.3.1- Marco institucional.....	26
3.3.2- Objetivos y prioridades de actuación.....	27
3.3.3- Enfoque de gestión.....	27
3.3.4- Difusión y evaluación de las actuaciones.....	30
4. Balance de conclusiones y propuestas.....	33
5. Referencias.....	36
6. Anexo.....	37

ACRÓNIMOS

AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CIGAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CRS	Creditor Reporting System
CS+PF	Estrategia Corporativa y Marco Programático 2005-2010 del IDRC
CRS	Creditor Reporting System
CYTED	Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo
DCO/OC	División de Investigación y Comunicación de Holanda
DFID	Department for International Development
DPRN	Development Policy Review Network
IDRC	International Development Research Centre
IFORD	International Forum of Research Donors
IPPG	Improving Institutions for Pro-Poor Growth
<i>IxD</i>	Investigación para el desarrollo
<i>I+D+i</i>	Investigación, desarrollo e innovación
NEPAD	Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África
NNUU	Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONGD	Organización no gubernamental para el desarrollo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PED	Países en desarrollo
PERP	Plan Estratégico de Reducción de la Pobreza en Tanzania
PMA	País menos adelantado
PNB	Producto nacional bruto
PPA	Paridad de poder adquisitivo
REPOA	Programa de Investigación en Alivio de la Pobreza
UE	Unión Europea
WOTRO	Netherlands Foundation for the Advancement of Tropical Research
IFORD	International Forum of Research Donors
KCP	Knowledge for Change Program

1 Introducción

El proceso de globalización económica ha llevado aparejado una expansión importante del conocimiento y la información, si bien las capacidades de generarlos a través de la *investigación* se han distribuido de manera extremadamente disímil entre los países y regiones del mundo.

La investigación y el acceso al conocimiento constituyen elementos relevantes en los procesos de desarrollo. En este sentido, los estudios sobre el crecimiento económico demuestran que las *brechas* existentes en la generación de ideas y conocimiento son carencias tanto o más importantes para el progreso de las economías que las carencias en capital físico. Por ello se identifica que la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo depende de actividades como la *investigación*, el *desarrollo* y la *innovación* (*I+D+i*), que son, a su vez, factores determinantes del desarrollo tecnológico de los países y de los procesos de aprendizaje y acumulación de capital humano (véase, entre otras, las contribuciones de Lucas, 1988, y Romer, 1990). A su vez, el proceso de generación de conocimiento se ha caracterizado por las desiguales capacidades de los países para explotarlo productivamente al servicio de su desarrollo, lo cual constituye un problema de tipo institucional, que se manifiesta en la insuficiente inversión pública en *I+D*, generando fallos en el sistema de aprendizaje que requieren nuevos mecanismos de intervención pública para resolverlos (Cantwell, 1999).

La existencia de una significativa *brecha tecnológica y del conocimiento* que separa las desiguales capacidades de investigación, generación de conocimiento y capacidad de aprendizaje entre los países desarrollados y los *países en desarrollo* (PED) justifica el diseño de políticas de cooperación internacional específicamente orientadas a promover el progreso científico y tecnológico, en general, y la *investigación para el desarrollo* (*IxD*), en particular. Estas desemejantes capacidades de investigación tienen consecuencias inmediatas sobre la investigación aplicada; por ejemplo, el informe del Banco Mundial de 2001 –*Attacking Poverty*– alarmó sobre la existencia de la denominada *brecha 90:10* en el reparto del presupuesto mundial de investigación aplicada a la salud, en el que un escaso 10% de los recursos se destina a investigar soluciones para las enfermedades que afectan al 90% de la población

mundial. Existe, por lo tanto, un déficit significativo en la financiación internacional de las actividades de investigación que redundan en el beneficio de los más pobres, en parte debido a que las personas con menores recursos no generan la demanda necesaria para estimular dichas investigaciones, y al elevado coste que requiere la generación de capacidades humanas e institucionales de investigación.

Asimismo, a estas disímiles capacidades de investigación se une el hecho de que la realidad de los países que conforman el mundo en desarrollo es tan dinámica, compleja y variada que el diseño de estrategias de desarrollo específicas y eficaces requiere integrar a la investigación en los procesos de formulación e implementación de las políticas de cooperación internacional. Por esta razón, diversos países donantes del *Comité de Ayuda al Desarrollo* (CAD) de la OCDE han ido formulando políticas específicas que pretenden propiciar la eficacia de sus actuaciones a través de la promoción de diversas actividades relacionadas con la investigación, de tal modo que 12 de los 22 países donantes del CAD cuentan ya con agencias o departamentos especializados en *IxD*, o incluyen la investigación entre sus sectores prioritarios de actuación¹.

El presente estudio se centra por tanto en analizar las políticas de cooperación internacional orientadas a promover aquellas actividades relacionadas con la investigación que generan conocimiento sobre los procesos de transformación y progreso en los PED. Estas actividades consisten en: generar un mayor y mejor *stock* de conocimiento acerca de los procesos de desarrollo; elaborar análisis diagnósticos sobre la problemática del desarrollo que sirvan para guiar el diseño de las políticas de cooperación; crear y fortalecer las capacidades de investigación –humanas e institucionales– de los países socios; y, facilitar el acceso y la absorción del conocimiento, y la aplicación productiva del mismo. Por lo tanto, la investigación orientada al desarrollo humano puede consistir en actividades de investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental², y las políticas de los donantes que

¹ Se trata de Alemania, Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Japón, Noruega, Suecia y Reino Unido.

² El *Manual de Frascati* de la OCDE (2002) define como “investigación y desarrollo experimental” (*I+D*) aquella actividad que comprende el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática

apoyan la *IxD* se inscriben dentro de un ámbito más general de actuación –que no es objeto del presente informe–, que es la cooperación científico-tecnológica.

Aunque, la comunidad de donantes no comparte una definición precisa de *IxD* que la distinga de otros ámbitos de investigación, el Reino Unido ofrece una definición de cierto consenso entre los donantes más activos en esta materia. De este modo, se define la *IxD* como:

[Aquellas] Investigaciones motivadas por temas que conciernen al análisis de procesos globales y locales de cambio cultural, demográfico, económico, medioambiental, político, tecnológico y social en las regiones del mundo con ingreso bajo y medio, con especial referencia a estructuras e instituciones; las relaciones cambiantes entre los países desarrollados y en desarrollo; y el cuestionamiento crítico de las teorías relativas a estos procesos y relaciones, y de las políticas de desarrollo (*Research Assessment Exercise*, 2006, pág. 61, *traducción propia*).

La cooperación oficial española se ha sumado en los últimos años a estos esfuerzos de apoyo a la *IxD*, si bien no ha desarrollado todavía una estrategia específica que guíe sus actuaciones y las integre en el conjunto de sus políticas de desarrollo. Por este motivo resulta de interés para España conocer las características de los modelos de apoyo a la investigación de otros países donantes, y valorar los resultados obtenidos y los retos surgidos en relación a la efi-

ca para incrementar el volumen de conocimientos –incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad– y el uso de estos conocimientos para derivar nuevas aplicaciones. El término *I+D* engloba tres actividades: investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental:

- La *investigación básica* consiste en trabajos experimentales o teóricos que se emprenden fundamentalmente para obtener nuevos conocimientos acerca de los fundamentos de fenómenos y hechos observables, sin pensar en darles ninguna aplicación o utilización determinada.

- La *investigación aplicada* consiste también en trabajos originales realizados para adquirir nuevos conocimientos; sin embargo, está dirigida fundamentalmente hacia un objetivo práctico específico.

- El *desarrollo experimental* consiste en trabajos sistemáticos basados en los conocimientos existentes, derivados de la investigación y/o la experiencia práctica, dirigidos a la producción de nuevos materiales, productos o dispositivos, al establecimiento de nuevos procesos, sistemas y servicios, o a la mejora sustancial de los ya existentes.

cia de sus políticas de ayuda, de cara a aprender de las experiencias exitosas y profundizar en el diseño de una estrategia propia de promoción de la *IxD*. En última instancia, una estrategia de promoción de la investigación adaptada a las peculiaridades y potencialidades de la cooperación española puede contribuir a incrementar la calidad y el impacto de su política de ayuda.

El estudio se estructura en torno a las siguientes secciones. Tras este primer epígrafe introductorio, el segundo epígrafe analiza la *ayuda oficial al desarrollo* (AOD) destinada por los 22 países donantes del CAD a financiar *IxD*. En la tercera sección se analizan las características de los modelos de apoyo a la investigación de tres países donantes que se han caracterizado por su especial énfasis en *IxD* y la eficacia de sus actuaciones: Canadá, Holanda y Reino Unido. El cuarto epígrafe ofrece un balance de las principales lecciones aprendidas de los modelos de *IxD* analizados. En el marco de la presente investigación se han realizado sendas entrevistas personales a responsables de las políticas de apoyo a la investigación de Canadá, Holanda y Reino Unido (véase **Anexo**).

2. La ayuda oficial al desarrollo destinada a la investigación entre los países del CAD

El CAD recopila y centraliza la información relativa a los destinos –tanto a nivel geográfico como sectorial– de la AOD canalizada por los 22 países donantes de la OCDE. La base de datos *CRS (Creditor Reporting System) online sobre actividades de ayuda* ofrece información detallada del destino sectorial de la AOD. Existen 26 categorías (sectores) principales, cada una de las cuales está integrada por una serie de “códigos de propósito” más concretos (con 5 dígitos de detalle).

El criterio que emplea el CAD para clasificar el sector de destino de una ayuda es el de asignarla al “área específica de la estructura económica o social del receptor que se pretende fomentar” (CAD, 2008). En concreto, los flujos de ayuda destinados a financiar actividades de investigación se clasifican mediante los códigos sectoriales que terminan en los dígitos 82. La *IxD*, por lo tanto, no constituye en sí misma un sector de destino, sino que los flujos

se asignan al sector al que se dirigen las investigaciones (por ejemplo, la investigación médica se computa dentro del sector salud, con el código genérico 120). De esta manera, el CRS establece 9 sectores específicos de destino de la investigación: *investigación médica* (código 12182), *investigación en educación* (11182), *investigación en energía* (23082), *investigación en agricultura* (31182), *investigación en silvicultura* (31282), *investigación en pesca* (31382), *I+D Tecnológica* (32182), *investigación en medio ambiente* (41082) e *investigación-instituciones científicas* (43082, cuando el donante no identifica el sector de destino).

En concreto, de acuerdo con las directrices contables del CAD (2007), las actividades de investigación se consideran “cooperación técnica”³, y deben incluir las contribuciones directas realizadas por el gobierno donante a centros públicos y privados de investigación:

La investigación incluye la financiación por parte del sector público, ya sea en el país donante o en otro país, de investigaciones acerca de los problemas de los países en desarrollo. Esta puede ser *i*) emprendida por una agencia o institución cuyo objetivo principal es promover el crecimiento económico o el bienestar de los países en desarrollo, o *ii*) encargada o aprobada, y financiada o cofinanciada, por un ente público con el objetivo específico de promover el crecimiento económico o el bienestar de los países en desarrollo (CAD, 2007, págs. 15 y 16, *traducción propia*).

No obstante, debe tenerse en cuenta que la contabilidad CRS presenta serias limitaciones para el estudio de las cifras agregadas de AOD destinadas a financiar actividades de *IxD*. Dos limitaciones especialmente reseñables son las discrepancias existentes entre los donantes en la definición de la *IxD*, y las dificultades metodológicas que plantean los criterios contables del CAD para elaborar información completa.

En primer lugar, conviene señalar que no todos los donantes del CAD definen en los mismos términos la *IxD*, lo cual genera criterios de contabilidad distintos a la hora de compu-

³ El CAD define como “cooperación técnica” la provisión de conocimiento en forma de personal, formación e investigación, incluyendo los costes asociados a dichas actividades.

tarla como AOD e informar al CAD. La investigación sobre temas relacionados con los procesos de desarrollo abarca un amplio rango de disciplinas (como son las distintas ciencias sociales, la medicina, las ciencias medioambientales, etc.) e implica distintos objetivos (investigación básica, “acerca” del desarrollo, e investigación aplicada “al” desarrollo) y diferentes actores (gobiernos y centros de investigación de los países socios y donantes, agencias multilaterales, empresas, etc.). En un sentido excesivamente amplio, los donantes podrían catalogar como *IxD* todas las actividades de investigación financiadas en el contexto de los PED, incluyendo aquellas que no tienen una vocación clara de desarrollo.

En segundo lugar, los criterios contables del CAD no permiten elaborar una información completa de las cifras de AOD dedicadas a las actividades relacionadas con la investigación. De una parte, se excluye del cómputo a aquellas investigaciones realizadas como parte de la formulación de los programas/proyectos del donante, que se consideran como “costes administrativos”. De otra parte, se excluyen también otras actividades relacionadas con la investigación –como son la difusión de los resultados o los esfuerzos por generar capacidades locales de investigación–, que son contabilizados bajo otros rubros contables⁴. Asimismo, cabe reseñar que algunas contribuciones no se pueden asignar a un sector concreto de investigación, por lo que el CAD las clasifica como “ayudas no asignadas a sector” y, por tanto, no se contabiliza su contribución a la *IxD*⁵.

Asimismo, la contabilidad del CAD no diferencia las actividades de *IxD* respecto de otras actuaciones más generales de cooperación científico-tecnológica. En concreto, la cuenta (32182) *I+D Tecnológica* recoge las distintas actividades relacionadas con el desarrollo tecnológico, y no solamente las de investigación.

⁴ Por seguir con el ejemplo anterior, la “investigación médica” viene recogida en la cuenta 12182, pero los esfuerzos encaminados a generar capacidad investigadora se contabilizan bajo el rubro 12181, “educación/formación médica”.

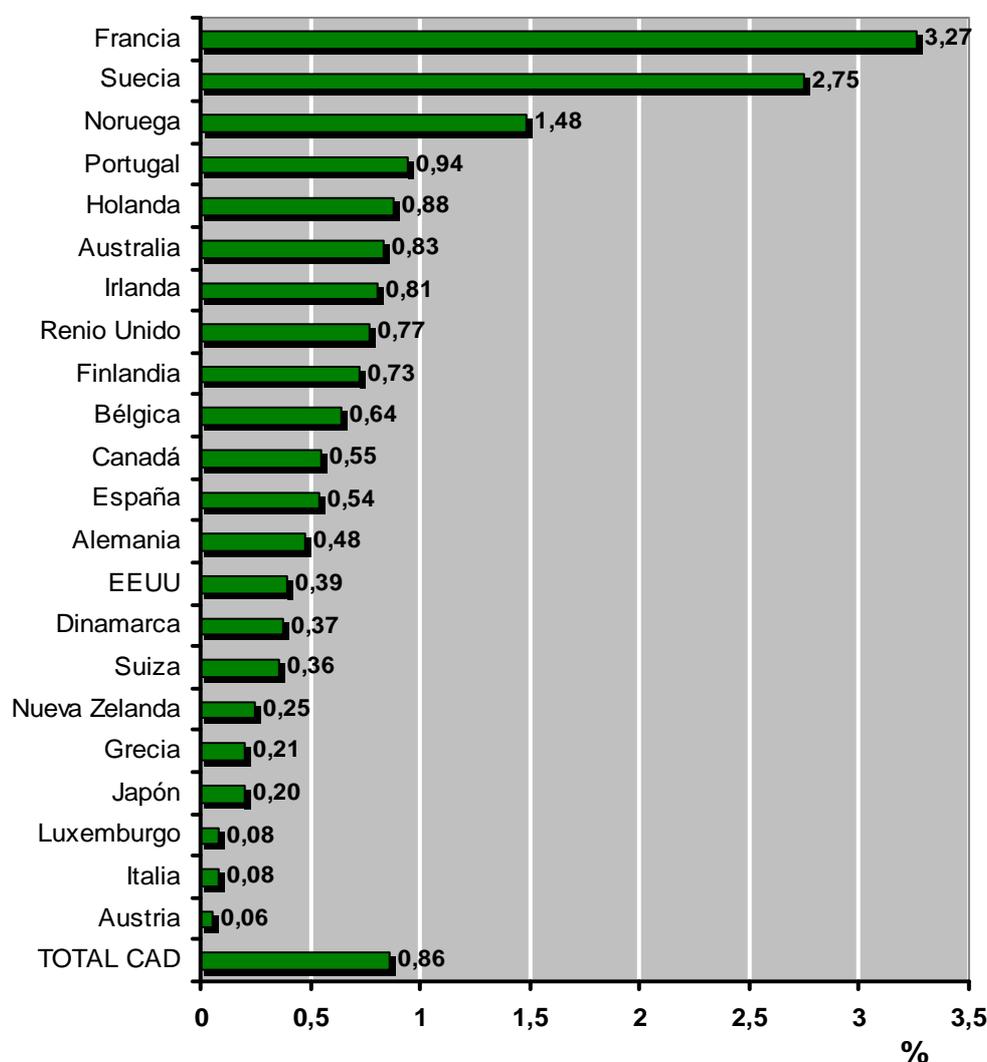
⁵ Este es el caso de acciones tales como los *propósitos generales de desarrollo* y el *apoyo directo al presupuesto*, parte de las cuales pueden estar financiando actividades de investigación (como por ejemplo, la generación de capacidades locales de investigación a través del apoyo directo a un sector/presupuesto del país socio). Del mismo modo, bajo el rubro de *sensibilización para el desarrollo* (99820) el país donante contabiliza los gastos en los que incurre, dentro de sus propias fronteras, para realizar campañas de sensibilización y educación, entre los que se cuenta también la financiación de proyectos especiales de investigación.

Todas estas razones dificultan la comparación de los esfuerzos en *IxD* que realizan los distintos donantes del CAD, y, por lo tanto, debe tenerse presente que las cifras agregadas que se presentan a continuación se encuentran seriamente “sesgadas”. De acuerdo con un estudio reciente del *Overseas Development Institute* (Jones y Young, 2007), el alto grado de fragmentación existente, en términos de localización y cobertura, en las cifras de *IxD* revela la descoordinación y la limitada transparencia que existe en este campo de la financiación.

Con estas limitaciones presentes, la información disponible identifica que, en promedio, los países del CAD destinaron un 0,86% de su presupuesto de AOD neta a financiar *IxD* entre

2001 y 2006 (véase **Gráfico 1**). Los países donantes que mayores proporciones dedicaron a esta actividad fueron Francia, Suecia, Noruega, Portugal y Holanda, todos ellos con cuotas superiores al 0,85% de sus ayudas. En cambio, los países que menor atención concedieron a la investigación fueron Austria, Italia, Luxemburgo, Japón, Grecia y Nueva Zelanda (todos ellos con cuotas inferiores al 0,25%). Respecto a los países objeto de este estudio, Holanda se ubica en el quinto lugar (con una cuota del 0,88%), Reino Unido en el octavo (0,77%) y Canadá en el decimoprimer (0,55%). España, asimismo, se ubica en el decimosegundo puesto (0,54%).

Gráfico 1. AOD destinada a cooperación en investigación. 2001-06 (%)



% AOD destinada a *IxD* / Total AOD neta

Cálculos realizados sobre el desembolso acumulado entre 2001 y 2006 de AOD bilateral y multilateral (dólares constantes de 2005)

Fuente: OCDE: CAD (2008). Elaboración propia

Respecto a los sectores de destino de la *IxD*, destacan en primer lugar los muy dispares patrones de distribución de los donantes del CAD: en conjunto, entre 2001 y 2006, algo más del 30% de la AOD en *IxD* de estos 22 países se contabilizó bajo el rubro de financiación de *investigación-instituciones científicas* (precisamente, aquella cuenta del CRS que se emplea para asignar la investigación sin sector de destino declarado, buena parte de la cual consiste en investigaciones de tipo multidisciplinar), debido a las altas cuotas de países como EEUU, Finlandia, Holanda, Noruega, Portugal y Suecia, todas ellas por encima del promedio del CAD (**Cuadro 2**). Otros sectores de importancia fueron la agricultura (con una cuota del 24,5%), la investigación médica (21,7%), el medio ambiente (11,6%) y la *I+D*

tecnológica (7,2%). El resto de sectores reciben una financiación mucho menor, con cuotas inferiores al 2%.

En concreto, los países objeto de esta investigación presentan perfiles muy diferenciados en su distribución por sectores de investigación. Los tres países han dedicado buena parte de su *IxD* al sector de la agricultura. En concreto, Canadá ha concentrado casi tres quintas partes de su presupuesto en este sector, y el 12% en otros proyectos medioambientales. Reino Unido destinó el 43,5% de sus recursos a financiar proyectos relacionados con la agricultura, y la investigación médica acaparó más de un tercio de su financiación.

Cuadro 2. Distribución por sectores CRS de la AOD dedicada a *IxD*. 2001-06 (% y \$)

	Médica (12182)	Educación (11182)	Energía (23082)	Agricultura (31182)	Silvicultura (31282)	Pesca (31382)	I+D tecnológica (32182)	Medio- ambiente (41082)	Investiga- ción insti- tuciones científicas (43082)	Total	Acumulab 2001-06(\$)
TOTAL CAD	21,70	1,54	0,45	24,48	1,78	1,09	7,16	11,58	30,22	100	4.385,24
Alemania	2,00	2,90	1,06	22,34	2,41	0,04	16,98	24,98	27,30	100	239,80
Australia	4,76	1,21	0,92	63,92	10,12	5,54	1,59	6,21	5,73	100	82,18
Austria	6,30	0,94	4,89	58,21	15,28	0,00	3,57	0,41	10,40	100	3,49
Bélgica	13,40	1,48	0,00	53,24	1,52	1,16	19,80	1,58	7,81	100	65,73
Canadá	6,79	6,32	0,62	56,58	5,39	0,74	8,20	12,01	3,34	100	96,05
Dinamarca	9,87	5,56	0,00	41,90	2,94	9,98	2,59	18,36	8,86	100	49,25
EEUU	5,95	0,00	0,35	48,90	0,05	0,00	5,30	0,80	38,65	100	452,25
España	4,38	18,51	0,33	6,60	1,35	8,17	31,43	4,94	24,28	100	92,13
Finlandia	1,05	2,91	0,45	17,93	0,70	0,66	0,00	8,01	68,30	100	30,52
Francia	35,35	0,18	0,08	14,69	0,00	0,05	3,59	19,98	26,08	100	1.670,58
Grecia	3,73	18,57	0,00	10,94	0,00	0,00	0,00	66,75	0,00	100	4,68
Holanda	18,17	1,00	0,05	27,87	7,84	1,78	0,49	4,38	38,43	100	252,19
Irlanda	69,17	2,65	0,01	19,33	0,00	0,00	0,09	0,72	8,08	100	31,78
Italia	7,83	2,25	0,84	40,84	0,10	0,00	10,27	37,52	0,36	100	16,08
Japón	0,21	0,54	0,01	18,12	0,04	5,38	60,72	2,45	12,53	100	129,18
Luxemburgo	89,37	10,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100	1,22
Noruega	15,67	3,39	1,23	15,47	2,85	3,52	1,21	11,56	45,08	100	225,93
Nueva Zelanda	8,08	21,19	3,86	49,09	0,00	9,64	5,95	2,20	0,00	100	3,48
Portugal	0,33	0,03	0,24	19,74	1,26	0,01	0,03	7,64	70,73	100	28,93
Reino Unido	36,48	3,24	1,73	43,48	6,66	2,03	0,70	2,68	3,01	100	390,57
Suecia	9,77	0,47	0,51	7,69	0,32	0,14	10,15	2,86	68,10	100	487,72
Suiza	13,10	0,00	0,00	65,50	0,28	0,00	0,00	0,89	20,23	100	31,54

AOD destinada a financiar sectores de *IxD* / Total AOD en *IxD*

Cálculos realizados sobre el desembolso acumulado entre 2001 y 2006 de AOD (dólares constantes de 2005)

Fuente: OCDE: CAD (2008). Elaboración propia

Holanda ha diversificado en mayor medida su inversión en investigación, destinando casi un 28% de sus ayudas al sector agrícola y algo más de un 18% a la investigación médica – aunque la mayor parte de su *IxD* se computa sin sector de destino declarado (38,4%).

En cambio, la mayor parte de la investigación española se destinó a financiar *I+D* tecnológica (casi un 31,4%, cuota tan sólo superada por Japón), y buena parte de estas ayudas se contabilizaron sin sectores declarados de destino (24,3%). En concreto, este especial énfasis de España en la *I+D* tecnológica se debe, en buena medida, a la financiación del *Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo* (CYTED). No obstante, conviene tener presente que CYTED es un programa de cooperación científico-tecnológica en general, y sólo una limitada parte de este presupuesto se destina a financiar actividades de apoyo a la *IxD*. Como se previno anteriormente, la contabilidad del CAD no permite discernir claramente la *IxD* de la cooperación científica y tecnológica; consiguientemente, la cifra agregada de investigación financiada por la cooperación española que refleja el **Gráfico 1** y el **Cuadro 2** se encuentra “sobre-contabilizada”.

Respecto a la asignación geográfica de la AOD destinada a *IxD*, el estudio de Jones y Young (2007) muestra que las investigaciones ofrecen una cobertura razonable del África subsahariana, el sur y sureste de Asia, América Latina y la región del norte de África y Oriente próximo. En cambio, las regiones que reciben una menor atención relativa son el este de Europa, el este y centro de Asia y Oceanía.

3. Estudios de caso

3.1. CANADÁ

3.1.1 Marco institucional

El sistema canadiense de apoyo a la *IxD* está liderado por el *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo* (IDRC, de acuerdo con sus siglas en inglés), si bien la *Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional* (CIDA, según siglas en inglés) apoya también activamente la investigación. Dada esta composición “bicefálica” del sistema, en primer lugar se expondrá brevemente el papel más limitado del CIDA en la promoción de la investigación, explicándose a continuación con más detalle el modelo desarrollado por el

IDRC, que es en realidad el principal actor de la política pública canadiense de *IxD*. Los responsables entrevistados de CIDA y del IDRC coincidieron en señalar que ambas instituciones cooperan estrechamente en sus actuaciones y se especializan en funciones distintas, acordes a sus “ventajas comparativas”.

3.1.2 La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA)

La “división de análisis e investigación” (*Analysis and Research Division*) de CIDA tiene el mandato de contribuir a que la programación y el diseño de las políticas de desarrollo se nutran de los resultados y la evidencia de las investigaciones en materia de desarrollo que genera la comunidad científica internacional, para hacerlas más innovadoras y progresivas. Esta división cuenta con un equipo de 10 personas. Su objetivo principal es contribuir a mejorar una masa crítica de conocimiento acerca del desarrollo y que ésta guíe el proceso de formulación de sus propias políticas de cooperación internacional. Para tal fin, CIDA se centra en tres labores concretas: *i*) buscar y facilitar los resultados de aquellas investigaciones que pueden influir, con vistas al futuro, en el diseño de políticas de desarrollo; *ii*) consolidar alianzas con centros de investigación y otros donantes, con vistas a transitar desde un modelo basado en la mera financiación a otro fundamentado en relaciones de cooperación más cercanas y mutuamente beneficiosas.; y, *iii*) organizar actividades orientadas al intercambio de conocimiento.

El apoyo de CIDA a la *IxD* se centra en dos ámbitos: la financiación de investigaciones científicas a través de programas bilaterales y multilaterales, y la financiación de investigaciones orientadas a informar el diseño de sus propias políticas de desarrollo:

De una parte, la Agencia apoya la investigación a través de programas bilaterales y multilaterales. En 2006-07 se invirtieron 69,1 millones de dólares canadienses en investigación⁶, el 31,69% de los cuales se gestionó bilateralmente, el 67,15% de manera multilateral y el 1,16% a través de alianzas con otros donantes⁷. CIDA

⁶ El año contable en Canadá se inicia el 1 de abril y termina el 31 de marzo del año siguiente. Las cifras se expresan en dólares canadienses.

⁷ No obstante, las cifras destinadas a *IxD* han fluctuado considerablemente en los últimos 5 años, con desembolsos de 67,1

también financia investigaciones dentro de Canadá, apoyando la actividad de las universidades y los centros de investigación (como el *North-South Institute* y el *International Institute for Sustainable Development*). Asimismo, CIDA ha unido sus fuerzas con el IDRC, el Ministerio de Asuntos Exteriores canadiense y el *Nacional Science Advisor* para reforzar el apoyo gubernamental a la inversión en *IxD*.

De otra parte, CIDA trata de fortalecer el diseño de sus propias políticas de desarrollo a través de la investigación. Para ello recurre habitualmente a la asistencia en investigación de socios externos –gubernamentales o no gubernamentales, canadienses o extranjeros– que proveen evidencia empírica relevante para el diseño de las actuaciones.

Asimismo, CIDA trata de mejorar su propia capacidad de absorber y utilizar el conocimiento. Para ello organiza programas de formación y de generación de capacidades de investigación dentro de la Agencia, promueve asesorías y debates, y fomenta que los responsables de formular políticas de desarrollo utilicen las evidencias obtenidas en las alianzas de investigación. En los últimos años CIDA ha adoptado un enfoque estratégico que pretende promover la generación de conocimiento y su vinculación con el diseño de políticas de desarrollo. Para ello se han identificado 3 actividades que contribuirán a identificar sus propias necesidades de conocimiento y consolidar sus interacciones con otros socios:

1. La construcción de alianzas estratégicas con una selección de socios externos (donantes de *IxD*, *think tanks*, universidades, etc.).
2. Facilitar el acceso e intercambio del conocimiento generado a través de las investigaciones (entre otras formas, a través de la creación de redes de conocimiento)⁸.

millones de dólares en 2002-03, 75,6 millones en 2003-04, 121,5 millones en 2004-05 y 48,9 millones en 2005-6.

⁸ CIDA elabora –con ayuda de otros donantes– un boletín electrónico semanal, el *Development Think Tank Watch*, que distribuye los resultados obtenidos por las investigaciones de los *think tank* más importantes. En el futuro, CIDA elaborará boletines electrónicos similares sobre Derechos Humanos, Mantenimiento de la Paz, Estados frágiles y conflicto, y lanzará una nueva publicación, *Foresight* (en conjunción con el *McGill's Centre for Developing-Area Studies*) que resuma y destile los temas de investigación para que influyan de manera efectiva en el diseño de las políticas de ayuda.

3. Fortalecer su representación en las redes internacionales de conocimiento, como el *International Forum of Research Donors* (IFORD) y el *Knowledge for Change Program* (KCP) del Banco Mundial.

3.1.3 El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)

El IDRC (en inglés, *International Development Research Centre*) es una corporación pública que fue creada por el Parlamento de Canadá en 1970 con el propósito exclusivo de ayudar a los PED a utilizar la ciencia y la tecnología para encontrar soluciones prácticas, de largo plazo, a sus problemas sociales, económicos y medioambientales, generar capacidades locales de investigación, y optimizar la creación, adaptación y apropiación del conocimiento que los ciudadanos de los PED juzgan ser más relevante para su propia prosperidad, seguridad y equidad.

A diferencia de CIDA (que es una agencia perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá), el IDRC es una corporación pública de carácter autónomo, especializada únicamente en las actividades de *IxD*, por lo que su tamaño es mucho menor⁹. El Centro responde de su actuación directamente ante el Parlamento, y no ante el Gobierno, lo que le concede una mayor autonomía política. Sus trabajadores no son funcionarios públicos –a diferencia de la plantilla de CIDA– y, por ello, tienen mayor flexibilidad para contratar a personal no canadiense. No obstante, el Presidente del Patronato del IDRC (el *Board of Governors*, compuesto por 21 miembros, 10 de ellos extranjeros) informa al Parlamento a través del Ministro de Asuntos Exteriores, siendo éste el principal vínculo con el Gobierno. Asimismo, IDRC y CIDA mantienen una estrecha relación, que se ve reforzada al más alto nivel con reuniones periódicas de los presidentes de ambas instituciones.

El presupuesto del IDRC en el año fiscal 2006-07 fue de 140,016 millones de dólares, de los cuales 112,822 millones corresponden a las aportación anual que le destina el Parlamento, y los 27,182 millones restantes son contribuciones de otros socios donantes. Esta cifra se

⁹ De los 3.700 millones de AOD desembolsados por Canadá en el año 2006, únicamente el 4% fue gestionado por el IDRC. El CIDA gestionó el 78% de la AOD (2.782 millones de dólares), y tan sólo el 2,48% de esos recursos se destinaron a financiar actividades de investigación.

corresponde con el 4% de la AOD canadiense. Para el año 2007-08 se han presupuestado 157,308 millones de dólares.

El IDRC dispone de una plantilla de 446 trabajadores, una oficina central en Ottawa y 6 oficinas regionales repartidas entre África, Asia y Latinoamérica (Nairobi, Dakar, Egipto, Nueva Delhi, Singapur y Montevideo). El Centro entiende que el conocimiento directo de que dispone el personal en terreno sobre los PED incrementa la eficacia y la credibilidad de sus actuaciones. En el año contable 2006-07, el IDRC aprobó 179 proyectos de investigación y completó 147, gestionando en la actualidad 524 proyectos activos. Asimismo desarrolló 940 actividades relacionadas con la investigación (proyectos de investigación, talleres, conferencias, programas de becas, etc.).

3.1.3.1 Objetivos y prioridades de actuación

El Acta Fundacional del IDRC limita su mandato a:

[...] iniciar, fomentar, apoyar y llevar a cabo investigaciones acerca de los problemas de las regiones del mundo en desarrollo y acerca de los medios para aplicar y adaptar el conocimiento científico y técnico al avance económico y social de esas regiones [...] (*Acta del IDRC*, 1970, art. 4, *traducción propia*)

La *Estrategia Corporativa y el Marco Programático 2005-2010* (conocido por sus siglas en inglés, CS+PF) define 3 “prioridades de actuación”. La primera prioridad constituye en realidad el “objetivo principal” de la actuación del IDRC: apoyar la producción, disseminación y aplicación de los resultados de las investigaciones, con el objeto de motivar cambios en las tecnologías, prácticas, políticas y leyes que conduzcan a procesos de desarrollo sostenibles y justos. Las dos prioridades restantes consisten, de una parte, en fortalecer y movilizar las capacidades de investigación locales en los PED, y, de otra parte, atraer recursos adicionales para las actividades de *IxD*, creando, reforzando y participando en asociaciones entre instituciones canadienses e instituciones en PED.

El IDRC trata de contribuir a estas dos últimas prioridades a través de distintas actividades concretas. Respecto al fortalecimiento de las capacidades locales, las principales actividades son:

- El desarrollo profesional de investigadores a través de la financiación de proyectos de investigación y programas competitivos de formación y tutelaje (tanto en Canadá como en los PED). Apoyo también a investigadores experimentados para que aporten una perspectiva crítica y constructiva al IDRC y a otras instituciones canadienses.
- La generación de capacidades individuales en relación a los aspectos operacionales y de gestión de las organizaciones – planificación, implementación, gestión y control de programas o proyectos.
- El apoyo a la creación y consolidación de redes de centros de investigación. En concreto, se fomenta la participación de Canadá en las redes internacionales de investigación y de facilitación del conocimiento, a través del *IDRC Program of Canadian Partnership*¹⁰.

Respecto a la atracción de recursos adicionales, el Centro trabaja principalmente en:

- Fortalecer las relaciones de asociación entre científicos canadienses y de PED a través del *Research Partnership Challenge Fund* (dotado de 11 millones de dólares en 2006-07).
- Colaborar con organizaciones canadienses e internacionales que comparten el compromiso de generar capacidades de investigación locales. La cooperación y el diálogo les permite además evitar solapamientos e identificar ausencias en la estrategia global de apoyo a la investigación. Algunos de los

¹⁰ Este programa fomenta relaciones de largo plazo con instituciones canadienses (como la *Association of Universities and Colleges of Canada*, el *North-South Institute*, el *Internacional Institute for Sustainable Development*, etc.) y subvenciona actividades de investigación que se desarrollan en Canadá, con el objeto de incrementar el número de canadienses que estudian la temática del desarrollo.

socios más relevantes han sido CIDA (principal socio), el *Canadian Institute of Health Research*, la *Fundación Bill y Melinda Gates* y el DFID británico.

Asimismo, el CS+PF identifica 4 “prioridades emergentes” de actuación, hacia las que el IDRC encamina su actuación futura: *i)* fortalecer el vínculo entre investigación y democracia¹¹; *ii)* apoyar la investigación en las zonas en conflicto; *iii)* aportar soluciones al cambio climático; y, *iv)* fomentar el desarrollo del sector privado.

3.1.3.2 Enfoque de gestión

El programa de actuación y su implementación se revisan anualmente, y son finalmente aprobados por el Patronato del Centro. Para garantizar una mayor flexibilidad en la programación, un 14% del presupuesto anual se destina a buscar nuevas oportunidades, profundizar en los programas existentes y apoyar a programas individuales de temática transversal.

En cuanto a la programación de las actividades, el CS+PF establece las modalidades de apoyo a la investigación y especifica las áreas generales y los temas en los que se centra cada área. La estrategia vigente identifica 4 áreas temáticas:

1. Medioambiente y gestión de los recursos naturales (que acaparó una cuota del 22% en el presupuesto del 2006-07)
2. Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para el desarrollo (15,8%)
3. Innovación, políticas y ciencia (3%)
4. Políticas sociales y económicas (38,4%)

A estas 4 áreas se unen las iniciativas que gestiona la denominada “división de iniciativas especiales”, encargada de promover colabora-

¹¹ Se apoya la investigación con el ánimo de generar el conocimiento práctico necesario para reforzar a los “Estados frágiles”, promover la reconciliación y la recuperación, y ayudar a estos Estados a iniciar sendas de progreso y bienestar. El IDRC identifica que la investigación y el método científico fortalecen la democracia en 4 aspectos concretos: *i)* proveyendo los cimientos para que se desarrollen debates e investigaciones abiertas; *ii)* fomentando la innovación y ampliando el abanico de soluciones prácticas para abordar problemas enraizados; *iii)* proveyendo evidencia que facilita la rendición de cuentas de los gobiernos; y *iv)* facilitando evidencia empírica para el diseño de políticas adecuadas.

ciones y consolidar vínculos con instituciones y organizaciones canadienses, administrar el programa de formación y becas y desarrollar algunos proyectos de investigación especiales¹².

En cuanto a la distribución geográfica de los recursos, en 2006-07 la región más favorecida por las actividades del IDRC fue África y Oriente Próximo (31,1%), seguida de Asia (16,8%) y, en último lugar, América Latina y el Caribe (10,9%). La estrategia del IDRC no identifica prioridades geográficas, entendiendo que muchas de las investigaciones que financia tienen carácter “transfronterizo”, de lo que se deriva la preponderancia de las asignaciones multi-regionales –es decir, aquellas destinadas a financiar actividades globales–, que acaparan el 41% de los recursos¹³.

Respecto al desarrollo y la financiación de los proyectos, la modalidad principal consiste en el apoyo a investigaciones y a actividades relacionadas con la investigación (como talleres y cursos de capacitación), desarrolladas y propuestas por las instituciones de los PED y por instituciones canadienses en colaboración con uno o más socios de PED. El personal del IDRC participa activamente en la formulación y el desarrollo de las investigaciones. En promedio, los proyectos de investigación en los que participa el IDRC tienen una duración de entre 2 y 3 años, con un presupuesto global de 0,5 millones de dólares (véase un ejemplo en el **Recuadro 1**). El memorando de las subvenciones y becas estipula las condiciones en que se conceden, detallándose el valor y propósito de la subvención, los términos de su administración, las obligaciones de todos los participantes y el día formal de comienzo del proyecto. El personal de las oficinas regionales controla el progreso de los proyectos de investigación que se desarrollan en sus ámbitos geográficos. A su vez, cada área programática revisa anualmente su cartera de proyectos, y un equipo de trabajo del programa evalúa los riesgos de cada proyecto de investigación. Se conforma así una estructura de gestión de tipo matricial entre las áreas temáticas y las áreas geográficas.

¹² Los gastos corporativos (que incluyen los gastos de la división de iniciativas especiales, las secretarías internacionales, la unidad de evaluación, la oficina del presidente, los fondos regionales, la exploración y establecimiento de alianzas, y la planificación) supusieron el 20,8% del presupuesto.

¹³ Cada director regional maneja su correspondiente *Fondo de Actividades Regional* para poder responder a las prioridades de su región que son coherentes con el mandato del IDRC. En 2006-07 los fondos ascendieron a los 2,1 millones de dólares, entre las 6 regiones.

Desde 2002 el IDRC decidió enfocar su colaboración con un número reducido de donantes “socios” –que pueden ser países o instituciones–, con los que existe especial afinidad, que realizan aportaciones suficientemente elevadas para generar economías de escala en su gestión, y que no imponen excesivas cargas burocráticas. Dicha “selección estratégica” de socios no ha menoscabado el volumen de contribuciones externas del Centro, que ha pasado de los 14,8 millones de dólares en 2005-06 a los 27,2 millones en 2006-07¹⁴. La división de iniciativas especiales se encarga de desarrollar nuevas asociaciones con otras instituciones.

3.1.3.3 Difusión y evaluación de las actuaciones

El IDRC integra en sus programas una serie de actividades de comunicación orientadas a incrementar el impacto de los resultados de las investigaciones (especialmente en términos de su influencia en la formulación de políticas de desarrollo). La estrategia de comunicación se articula a través de la publicación de artículos en las revistas científicas internacionales; la edición de libros comerciales (aunque el centro mantiene el derecho de publicarlos gratuitamente en su página *web*); la organización de talleres, conferencias, sesiones informativas parlamento-gobierno; y la edición de una completa página *web* (que incluye un periódico electrónico mensual y la descarga gratuita de libros y artículos)¹⁵.

Asimismo, a través de las campañas de comunicación el IDRC trata de implicar a la sociedad canadiense en los temas de desarrollo. La difusión de los resultados de las investigaciones pretende labrar mayores apoyos, rendir cuentas de manera transparente de los fondos públicos que emplea el Centro y proveer información relevante para la formulación de políticas de desarrollo.

¹⁴ El IDRC colabora con 27 donantes actualmente. Los principales socios son: CIDA, que es el principal colaborador, especialmente en las áreas de salud, tecnologías de la información y economía medioambiental; los *Canadian Institutes of Health Research*; la Fundación Bill y Melinda Gates (que colabora en un proyecto de investigación sobre la prevención de las enfermedades de chagas, dengue y malaria en América Latina y el Caribe); y el DFID (especialmente a través del programa sobre la adaptación de África al cambio climático).

¹⁵ En 2007, el IDRC contaba con 24 publicaciones (o copublicaciones) de libros y 546 reportajes de noticias, ofrecía acceso gratuito por Internet a 243 libros, tenía 12.490 suscriptores del *Boletín IDRC*, y su página *web* fue visitada más de 85 millones de veces durante el año 2006.

El IDRC ofrece a sus socios acceso gratuito a una base de datos científica y provee apoyo a través de profesionales de la información. Asimismo el Centro publica en red los resultados de todas sus investigaciones y, desde 2007, ofrece acceso gratuito a su *Biblioteca Digital*, que consiste en un espacio abierto que recoge los resultados de todos los proyectos financiados por el IDRC.

Respecto a la evaluación de sus actuaciones, el Patronato del IDRC es responsable de asegurar que se cumplen los estándares de gobernabilidad y las directrices marcadas para las *Royal Corporations* canadienses. Además, el Centro ha desarrollado su propio método de evaluación (el llamado “mapeo de alcances”), y coordina el control y la medición de los resultados de las actuaciones de cada programa. El IDRC evalúa anualmente su actuación con relación a los siguientes objetivos:

1. Construir un ambiente favorable en el cual se pueda desarrollar la investigación y que provea oportunidades a los investigadores del sur.
2. Apoyar investigaciones que sean creíbles –científicamente validas y metodológicamente adecuadas.
3. Promover el cambio de prácticas, tecnologías, políticas y leyes para que contribuyan al desarrollo sostenible y justo y a la reducción de la pobreza.
4. Incluir explícitamente las estrategias del sur en los debates políticos internacionales y en el proceso de toma de decisiones de desarrollo en todos los niveles.

Las tareas de control y evaluación de las actuaciones las realizan tanto los Directores de cada programa donde se inscribe el proyecto de investigación, como los directores de la región correspondiente. Cada uno presenta informes bianuales ante el Patronato, alternándose cada año en su presentación. Asimismo, el personal responsable de administrar las subvenciones revisa periódicamente –en colaboración con los responsables de los programas– los proyectos y evalúa regularmente las capacidades de dirección, administración y financiación de aquellas instituciones que reciben un mayor volumen de recursos por parte del IDRC con el objeto de determinar la pertinencia de introducir modificaciones en los contratos.

Recuadro 1

Investigación sobre la reforma de la asistencia sanitaria en América Latina: nuevos enfoques de investigación en la formulación de políticas

Varios gobiernos de América Latina y el Caribe están tratando de reformar sus sistemas de asistencia sanitaria, con la intención de proveer un acceso más igualitario a los ciudadanos e incrementar la calidad de los servicios. En particular, los gobiernos tratan de expandir sus sistemas de “protección social en salud”, lo que incluye reducir las barreras financieras de acceso con ánimo de garantizar en el futuro una cobertura universal.

El IDRC entiende que semejante objetivo requiere desarrollar investigaciones rigurosas que aporten enfoques nuevos para conducir la reforma. El IDRC y la *Organización Panamericana de la Salud* (OPS) fundaron esta iniciativa que trata de tender puentes entre la investigación y la formulación de políticas de desarrollo, para que investigadores y responsables políticos trabajen conjuntamente en el diseño, implementación y aplicación de los resultados de las investigaciones. La iniciativa se ha estructurado en dos etapas; la primera fase, que transcurrió entre 2001 y 2003, recibió una aportación de 185.500 dólares por parte del IDRC; la segunda fase (2004-2007) recibió 650.260 dólares más. Esta iniciativa se inscribe dentro del sub-programa llamado “investigación para la igualdad en salud”, que pertenece al área programática sobre “políticas económicas y sociales”, y ha sido coordinada desde la oficina regional de América Latina en Montevideo.

Los objetivos concretos de la iniciativa son *i)* desarrollar una masa crítica de estudios que integren investigación y desarrollo, controlando y evaluando las estrategias de mejora de la protección social sanitaria en América Latina; *ii)* contribuir a generar mayor conocimiento y experiencia acerca de los vínculos existentes entre la investigación y las políticas en el sector salud, con especial énfasis en sus efectos sobre la igualdad; *iii)* sistematizar, sintetizar y comparar los procesos, contenidos y resultados de los distintos proyectos financiados, con el objeto de construir una masa crítica de conocimiento regional que tenga un impacto potencial sobre la formulación de políticas.

En la *primera fase* de la iniciativa, los equipos de investigadores y los decisores políticos trabajaron en conjunto en el diseño de 9 proyectos de investigación relacionados con el sector de la salud, que se presentaron en un taller regional organizado en Colombia, en 2003. Finalmente se eligió financiar, mediante un proceso competitivo, 5 de estos proyectos, que abordan los siguientes temas: *i)* el seguro sanitario materno-infantil en la provincia de Buenos Aires; *ii)* los retos de las desigualdades en salud en el amazonas brasileño; *iii)* el impacto del uso de tasas para el acceso a servicios sanitarios preventivos en Jamaica; *iv)* la mejora de la eficacia de las políticas de protección sanitaria para las poblaciones desplazadas a causa de la violencia en Bogotá; y *v)* la extensión del seguro sanitario a los trabajadores desempleados en Colombia.

Durante la *segunda fase* de la iniciativa se realizaron los estudios en estos 4 países americanos (Argentina, Brasil, Jamaica y Colombia), explorándose un abanico de temas relacionados con las relaciones entre gobernanza y equidad, la definición de cuál debe ser la población prioritaria de los sistemas de asistencia médica, y las barreras de acceso. Los proyectos cumplieron con su doble vocación: de una parte, generar nuevo conocimiento del problema, y, de otra parte, integrar los resultados científicos en el proceso de formulación de las políticas públicas y reforzar las capacidades a largo plazo de los investigadores para colaborar con los responsables políticos.

Los resultados presentados en 2006 mostraron que este tipo de investigaciones “en colaboración” con los gobiernos socios pueden contribuir a convencer a los responsables nacionales para que formulen políticas de desarrollo fundamentadas sobre análisis diagnósticos. Pruebas de este entendimiento son las siguientes experiencias: en Jamaica, el Ministro de Salud encargó un estudio de las estrategias de financiación alternativas para reemplazar las tasas preventivas de asistencia sanitaria; en Argentina, los municipios trabajan con los investigadores para evaluar cómo la gobernanza afecta a la asistencia sanitaria de madres e hijos; y en Medellín diferentes niveles del gobierno se unieron para aportar 22 millones de dólares a un fondo de cobertura sanitaria para los desempleados.

Estas colaboraciones han contribuido a consolidar el establecimiento de sistemas de aprendizaje mutuo entre investigadores y responsables de políticas. No obstante, los estudios pusieron también de relieve las dificultades que lleva aparejado este proceso, por lo que el IDRC ha identificado como

un reto futuro mejorar la definición de las relaciones de trabajo existentes entre estos dos grupos de profesionales.

De cara al futuro, muchos países de la región están lanzando reformas que enfatizan la renovación de las estrategias de asistencia sanitaria primaria. El IDRC y la OPS continúan explorando nuevas actividades que vinculen la investigación y la formulación de políticas, enfocándose en el análisis de las relaciones entre la gobernabilidad y los resultados de los sistemas de asistencia sanitaria, con el objetivo final de reformar los sistemas de asistencia sanitaria primaria.

3.2. HOLANDA

3.2.1. Marco institucional

La gestión de la política de *IxD* holandesa está centralizada por el *Ministerio de Cooperación para el Desarrollo* (a su vez inscrito al *Ministerio de Asuntos Exteriores*). La *División de Investigación y Comunicación* (conocida por sus siglas en holandés, DCO/OC) se encarga de coordinar, desde la sede central en La Haya, las actividades de investigación e integrarlas en los programas bilaterales y multilaterales que financia la cooperación oficial holandesa. En cambio, la gestión de las actividades de investigación adscritas a los programas regionales se descentraliza a través de las embajadas.

La DCO/OC dispone de una plantilla de 10 trabajadores en la sede central¹⁶ y en el año 2005 gestionó unos 116,2 millones de euros en actividades relacionadas con la investigación, lo que supuso algo más del 3% de la AOD bilateral neta¹⁷. Entre 1992 y 2005 se han financiado unas 4.600 actividades de investigación (de las cuales, entre 300 y 400 fueron proyectos y programas puramente de investigación). Como norma general, se financian proyectos de investigación que superan el presupuesto mínimo de medio millón de euros, con una duración promedio de 4 años.

3.2.2 Objetivos y prioridades de actuación

El principal objetivo de la política holandesa de *IxD* es emplear el conocimiento y la investigación de manera eficaz para contribuir al esfuerzo conjunto por reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible. Los 3 principios rectores de su actuación se fijaron en el *Memorando de Políticas en Investigación en*

Desarrollo que promulgó el Ministerio de Asuntos Exteriores en septiembre de 2005:

1. El conocimiento que es relevante para el desarrollo y la reducción de la pobreza no se genera, ni se aplica, de manera automática.
2. La generación de conocimiento y el aprendizaje interactivo pueden contribuir a reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible, a través de la creación de redes que motiven cambios que fortalezcan las capacidades propias de los PED.
3. La investigación se concibe como un medio más para innovar en la resolución de problemas, en combinación con otras formas de adquisición de conocimiento.

En un contexto global en el que muchos donantes (multilaterales y bilaterales) financian proyectos de investigación, Holanda trata de focalizar su actuación al servicio de las necesidades de los países socios, en un intento por alinearse con la agenda de los PED y generar capacidades locales de investigación. Así la DCO/OC financia investigaciones que pretenden promover la calidad de las políticas de desarrollo implementadas por la cooperación holandesa, entendiendo que dichas políticas deben “confeccionarse” para que se ajusten a las condiciones locales.

3.2.3 Enfoque de gestión

El documento estratégico de la cooperación holandesa titulado *Our common concern*, de 2007, establece 4 temas prioritarios de actuación: *i)* seguridad y desarrollo; *ii)* crecimiento e igualdad; *iii)* derechos y oportunidades para las mujeres, con especial énfasis en los derechos y la salud sexual y reproductiva; y, *iv)* sostenibilidad, clima y energía. Las actividades de investigación deben contribuir a consolidar

¹⁶ Los responsables entrevistados manifestaron que la plantilla resulta “reducida” para gestionar el volumen de recursos de *IxD*, con un equipo de 7 personas de personal técnico del DCO/OC y 3 administrativos.

¹⁷ Estimación del *Policy and Operations Evaluation Department* (IOB Evaluations, 2007), del Ministerio de Asuntos Exteriores, contabilizando el presupuesto del DCO/OC y las actividades de investigación que se realizan en el marco de los distintos proyectos y programas de la cooperación holandesa.

estas prioridades, al amparo del principio rector de la cooperación holandesa según el cual la cooperación para el desarrollo revierte en el interés mutuo del mundo en desarrollo y el desarrollado.

En cuanto a la distribución geográfica de la *IxD*, ésta se ha ajustado a las prioridades regionales de la cooperación holandesa. De este modo, en 2005, el 24,1% de los recursos se destinaron a África (concentrándose sobre todo en programas regionales), el 5,6% al sudeste asiático, el 3,1% a América (2,3% a Sudamérica y 0,9% a América central), 2,7% al este de Europa y el 64,5% restante tuvo carácter “global” (es decir, sin asignación a un país, continente o región específico).

La estrategia holandesa de *IxD* ha ido evolucionando con el objeto de adaptarse a la naturaleza dinámica del desarrollo y asignando a la investigación un papel destacado en el proceso de formulación e innovación de políticas. En 1992 se elaboró el documento estratégico titulado *Research and Development* que detallaba la estrategia de *IxD* del Ministerio. Dicha estrategia se enfocó en satisfacer las demandas de investigación de los países socios y contribuir a fortalecer sus capacidades investigadoras, para lo que se concedió especial atención al diseño de los llamados “programas plurianuales y multidisciplinares”, que se articulaban a través de convenios de 4 años, extensibles hasta completar un periodo de 10 o 15 años, con un grupo reducido de países socios (véase un ejemplo en el **Recuadro 2**). De este modo se intentaba implementar una política de *IxD* más programática y cohesiva, que no recayese sobre proyectos individuales. Aunque los criterios de demanda siguen siendo centrales, en 2005 se aprobó un nuevo documento estratégico de *IxD* (el *Memorando de Políticas de Investigación en Desarrollo*) que concede una importancia equivalente a integrar de manera más general la investigación tanto en el diseño de políticas y prácticas de desarrollo, como en la interacción entre los distintos actores sociales¹⁸.

¹⁸ La aplicación de “criterios de demanda” en la financiación de proyectos de investigación ha planteado dos dificultades para la cooperación holandesa: un primer problema ha consistido en decidir quiénes deben determinar las demandas de investigación, lo cual resulta especialmente complicado en aquellos países donde no existe consenso acerca de las prioridades de investigación (se trata del llamado “dilema de Ganuza”, en honor al Doctor Enrique Ganuza); la segunda dificultad surge de la limitada capacidad de investigación (tanto institucional, como en términos de personal investigador) de los países socios, que en muchos casos imposibilita la gestión de sus propias investigaciones (la “paradoja del desarrollo”).

Dichos ajustes en la definición de la política de *IxD* holandesa estuvieron motivados por el creciente distanciamiento entre los programas de desarrollo y las actividades de investigación, y el escaso contacto existente entre los decisores políticos y los investigadores. Una serie de estudios encargados por el Ministerio a este respecto revelaron que las investigaciones se habían ido fragmentando, mostrando poco potencial instructivo, y que la planificación, registro, control y evaluación de los gastos en investigación eran susceptibles de una considerable mejora.

La nueva estrategia de *IxD* trata de afrontar el reto de que la investigación genere realmente conocimiento aplicable al proceso de desarrollo, entendiendo que la traducción del conocimiento y la investigación en nuevas prácticas, métodos de trabajo y de producción no sigue un proceso lineal, sino que se logra a través de la cooperación, el intercambio de experiencias y la comunicación. Para promover la innovación, el Ministerio holandés trata de fortalecer las relaciones entre la Ciencia, la formulación de políticas, y el contexto social. Se trata de un *enfoque de sistema*, que implica la focalización, no en las partes individuales que componen el sistema, sino en sus interacciones. La investigación y la educación se conciben como partes de un sistema mayor en el que investigadores, usuarios y decisores políticos intercambian conocimientos para provocar mejoras económicas y sociales¹⁹. Como resultado, la cooperación holandesa concibe como una pieza importante de su política de investigación el fortalecimiento de las capacidades de investigación y de aprendizaje en el marco de los sistemas de innovación de los países socios.

El enfoque de actuación de la política de *IxD* holandesa comprende dos ámbitos de gestión: de una parte, el Ministerio centraliza la gestión de las actuaciones para asegurar la calidad, profesionalidad, coordinación y coherencia las investigaciones; de otra parte, las investigaciones se implementan de manera descentralizada. Dos rasgos destacados de este enfoque de gestión consisten en integrar la investigación en la estrategia global de cooperación, y establecer relaciones de asociación más intensas entre la investigación y el diseño de las políticas de desarrollo:

¹⁹ Es decir, el conocimiento se entiende que no sólo consiste en la “oferta” de información objetiva que se obtiene a través de la investigación, sino que incluye también intuición, interpretación y valoraciones del contexto.

En primer lugar, el Ministerio de Cooperación ha integrado la investigación en el ciclo de planificación, implementación, control y evaluación del conjunto de políticas de desarrollo, con el ánimo de hacer que la investigación sea más eficaz y útil, y fortalecer los vínculos entre el Ministerio y las prioridades políticas de los países socios. La integración se produce en tres ámbitos: en los programas bilaterales, en los programas regionales y temáticos, y a nivel central:

1. La investigación se integra primero en los programas bilaterales, bajo la responsabilidad de las embajadas, respetando el enfoque de sistema, e integrándose en el ciclo anual de planificación. Dentro del marco de prioridades bilaterales, las embajadas pueden destinar recursos a:

- Apoyar a los Estados socios para que implementen una política nacional de investigación y conocimiento.
- Apoyar la investigación y la generación local de capacidades.
- Llevar a cabo, o encargar, investigaciones estratégicas para mejorar o evaluar la estrategia de reducción de la pobreza y la eficacia de los esfuerzos realizados en los países socios.
- Fortalecer los vínculos entre los decisores políticos y los investigadores, con el objeto de aunar posiciones en el diseño de la agenda política de desarrollo.

2. Respecto a la integración de la investigación en los programas regionales y sectoriales (temáticos), los distintos departamentos del Ministerio deben destinar recursos a:

- Vincular los resultados de las investigaciones con el diseño de políticas.
- Elaborar planes estratégicos plurianuales y explorar temas organizativos dentro de un sector específico o tema (en con-

sulta con las partes interesadas en los PED, agencias internacionales, otros donantes y organizaciones cofinanciadoras).

- Generar redes de conocimiento y sistemas de innovación dentro de sus propios campos de actuación, y trabajar con institutos y redes internacionales del conocimiento en países del norte y del sur para facilitar el acceso al conocimiento existente.
- Promover sinergias con otros donantes y fortalecer el papel de Holanda en las agencias multilaterales.
- Mantenerse al día en el conocimiento y los resultados de las investigaciones.

Estas actividades se implementan a través de alianzas publico-privadas, encargos de investigaciones a través de subvenciones/convenios y acuerdos de cooperación de largo plazo. El Ministerio tiene acuerdos de cooperación con agencias multilaterales como el Banco Mundial, la FAO y la OIT para financiar investigaciones. El diálogo con estas instituciones permite acordar las prioridades en cada proyecto de investigación, y evaluar su importancia.

3. En cuanto a la integración de la investigación a nivel central, la DCO/OC pretende orientar la cooperación en investigación, los métodos científicos y el uso del conocimiento para que contribuyan al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza. El mandato de la DCO/OC es:

- Anticipar tendencias internacionales futuras.
- Optimizar las estrategias de información y comunicación para asegurar que el conocimiento adquirido se disemine y utilice más eficazmente, y que influya en el diseño de las políticas orientadas a reducir la pobreza.

- Mejorar la comprensión acerca del funcionamiento de los sistemas de innovación y de las redes que generan y utilizan el conocimiento para contribuir a solventar los problemas locales, más específicos.
- Apoyar redes internacionales y estratégicas de investigación, y promover la cooperación regional en la investigación y la generación de conocimiento.
- Promover investigaciones de carácter transversal.
- Generar nuevo conocimiento, no ortodoxo, que aporte soluciones prácticas para asuntos políticos.
- Organización de talleres, foros de discusión y redes que reúnen a investigadores y decisores políticos.
- Creación de una “cátedra extraordinaria” en investigación para el desarrollo, en colaboración con un instituto holandés de investigación²¹.
- Nombramiento de un consejero en *IxD*, que es responsable de desarrollar la política de investigación, coordinar las distintas actividades y promover los contactos entre el Ministerio y la Academia.
- Financiación de un programa de becas para que los jóvenes investigadores holandeses realicen estancias de trabajo en PED y en institutos de investigación internacionales de reconocido prestigio.

En segundo lugar, el Ministerio persigue establecer relaciones de asociación más intensas entre la investigación y la formulación de políticas de desarrollo. Para ello, fomenta el diálogo y las interacciones entre los investigadores y los decisores políticos, tanto en Holanda como en los países socios. Algunas actuaciones destacadas a este respecto han sido:

- Intensificación de las relaciones entre el Ministerio y la comunidad académica holandesa, en parte con vistas a fortalecer el apoyo público a la cooperación internacional. El Ministerio dispone de la *IS Academy* (la *Academia de Cooperación Internacional*) que se encarga de establecer acuerdos plurianuales de financiación entre el Ministerio y las universidades e institutos de investigación holandeses²⁰.
- Financiación de una beca postdoctoral, en colaboración con las universidades holandesas, para que un joven doctor se incorpore durante un año como asesor de la DCO/OC, con una dedicación de 4 días a la semana al Ministerio, y un día a la universidad.
- Financiación de la fundación WOTRO (*Netherlands Foundation for the Advancement of Tropical Research*), que gestione las subvenciones a los proyectos de investigación²².
- Fortalecimiento del debate acerca del desarrollo a través de la red *Development Policy Review Network* (DPRN), que agrupa a investigadores, ONGD y responsables políticos de Holanda y Bélgica con el objeto de reducir la brecha existente entre Ciencia y diseño de

²⁰ El propósito de la *IS Academy* es establecer contactos más estrechos entre científicos y responsables políticos para incrementar la “utilidad” de las investigaciones. Esta Academia financia distintos tipos de actividades, como son: programas de becas para estudiantes y jóvenes investigadores que desarrollan proyectos de investigación para el Ministerio; prácticas de trabajo para jóvenes investigadores en el Ministerio; organización de conferencias y seminarios; y subvenciones a los funcionarios del propio Ministerio para que realicen estudios de doctorado y escriban artículos académicos. La Academia se estructura en torno a 4 áreas temáticas, cada una de las cuales recibe una financiación de 1 millón de euros cada 4 años para financiar sus propias líneas de investigación. La *IS Academy* suplantó en 2006 al RAWOO, el Consejo Holandés de Investigación en Ayuda al Desarrollo, que reunía a investigadores, representantes políticos y profesionales, tanto de Holanda como de los países socios.

²¹ El Ministerio de Asuntos exteriores ha creado 3 cátedras especiales para las 3 divisiones ministeriales: política exterior, Unión Europea y cooperación internacional. Hasta el momento, esta última ha sido ocupada por el catedrático en antropología Rob Visser, de la Universidad de Utrecht, que asesora al Ministro y a la DCO/OC sobre políticas promoción de la investigación y el conocimiento. Tiene la obligación de trabajar 4 días en el Ministerio y el día restante dedicarlo a la universidad. El profesor Visser fue nombrado directamente por el Ministerio, aunque se prevé que en el futuro exista un procedimiento transparente de selección. El Ministerio pretende asignar una nueva cátedra cada 3 años, sin cesar las cátedras ocupadas anteriormente.

²² WOTRO es la división científica del NOW (Organización Holandesa para la Investigación Científica) que apoya la *IxD* y actúa como interlocutor entre el Gobierno, el mundo académico y las organizaciones de desarrollo.

políticas de desarrollo. Se organizan encuentros temáticos y regionales de expertos y se ha creado un portal de Internet que facilita el acceso a la información de distintas experiencias realizadas por Holanda y Bélgica.

3.2.4 Difusión y evaluación de las actuaciones

Para hacer que la investigación contribuya de manera más eficaz al cumplimiento de los ODM, Holanda evalúa la contribución de sus actuaciones con relación a los siguientes resultados:

- Fortalecer las relaciones de cooperación e intercambio entre investigadores, empresarios, profesionales del sector y decisores políticos.
- Mejorar los sistemas de distribución e intercambio del conocimiento.
- Motivar la investigación en la temática del desarrollo.
- Fortalecer las capacidades del cuerpo de funcionarios encargado de proveer asesoramiento con fundamento empírico –como resultado de las investigaciones financiadas.
- Mejorar las capacidades de innovación y fortalecer la infraestructura del conocimiento en los PED.

El Ministerio evalúa anualmente la financiación y los contenidos de los proyectos de investigación. A su vez, aproximadamente cada 3 años se realiza una evaluación independiente, a través de la que se determina la idoneidad de continuar con el proyecto. En cuanto a la calidad y profesionalidad científica de las investigaciones, el DCO/OC delega dicho enjuiciamiento en el WOTRO, que realiza evaluaciones *ex ante* y *ex post* de todos los proyectos.

El departamento de evaluaciones del Ministerio (IOB) realizó en 2007 un informe exhaustivo de evaluación de la política de *IxD* holandesa entre 1992 y 2005 (precisamente, el periodo en el que estuvo vigente la primera estrategia de cooperación en investigación anteriormente explicada). Sus 5 principales conclusiones fueron:

1. Las investigaciones se determinaron en relación a las demandas de los propios países socios, y buena parte de ellas arrojaron resultados satisfactorios.
2. No obstante, el enfoque de demanda se aplicó de manera excesivamente rígida a los programas plurianuales, lo cual dificultó tanto la implementación de los programas, como el objetivo de ayudar a los PED a adquirir conocimiento.
3. Buena parte de las actuaciones contribuyeron exitosamente a fortalecer y generar capacidades en los países socios.
4. La organización interna del Ministerio no funcionó adecuadamente, y se generaron algunas tensiones con los países socios, especialmente cuando se les restringió establecer alianzas adicionales con otros donantes²³.
5. La estrategia de 1992 excluyó en buena medida a la academia holandesa del diseño e implementación de las actuaciones de *IxD*.

Respecto a las tareas de comunicación, el Ministerio publica en su página *web* los principales resultados de las investigaciones que financia, si bien no facilita una información exhaustiva de los mismos (detallando los resultados obtenidos, los convenios establecidos, los insumos empleados, etc.). No obstante, los responsables entrevistados reconocieron que se deberá mejorar la estrategia de comunicación.

²³ De acuerdo con los responsables entrevistados, el Ministerio pretendía así que los convenios de investigación fuesen fieles a las líneas estratégicas acordadas inicialmente con el país socio.

RECUADRO 2

El Programa de Investigación en Alivio de la Pobreza (REPOA) en Tanzania

Tanzania es el principal socio de la cooperación holandesa en África subsahariana. Las capacidades de investigación del país se vieron seriamente mermadas en la década de los 80 con la crisis económica y la posterior aplicación del programa de ajuste estructural, que supuso una reducción drástica en la financiación de la universidad. Para paliar estos efectos Holanda promovió el *Programa de Investigación en Alivio de la Pobreza* (REPOA, de acuerdo con sus siglas en holandés), que es un programa plurianual y multidisciplinar de financiación de la investigación.

En una primera etapa de implementación (1992-95) los gobiernos holandés y tanzano realizaron un inventario de los asuntos relacionados con el desarrollo que eran relevantes para la investigación, e identificaron a la comunidad local de investigadores y a los responsables de formular las políticas de desarrollo. Posteriormente un comité mixto –compuesto por representantes de ambos países– acordó que las investigaciones se centraran en asuntos relacionados con la reducción de la pobreza, identificando 5 temas concretos de estudio: *i)* las consecuencias para las políticas nacionales; *ii)* las relaciones entre pobreza y ecología; *iii)* el papel de la tecnología; *iv)* las relaciones entre géneros; y *v)* los factores socioeconómicos relevantes para la reducción de la pobreza. Posteriormente se organizaron talleres de trabajo en La Haya y en Dar El Salaam, en los que participaron organizaciones de investigadores locales, representantes de los sectores público y privado, la sociedad civil, ONG y la comunidad de donantes.

El objetivo general del REPOA es incrementar el conocimiento disponible acerca de las causas, la naturaleza, el alcance y las diferentes facetas de la pobreza en Tanzania. Para ello se establecieron 5 objetivos específicos: *i)* fortalecer las capacidades locales de investigación; *ii)* establecer una red autónoma de investigación en pobreza; *iii)* incrementar el conocimiento y la comprensión de la pobreza entre las organizaciones de base, investigadores locales e institutos de investigación, los decisores políticos y los profesionales del desarrollo; *iv)* contribuir al diseño de políticas de alivio de la pobreza; y, *v)* diseminar los resultados de las investigaciones y vincular a los investigadores con los potenciales usuarios de sus resultados.

El REPOA promueve actividades de investigación financiando pequeños proyectos o empleando a su propio personal investigador, y promueve actividades de formación y capacitación. Asimismo desempeñó un papel clave en el *Grupo de Trabajo en Investigación y Análisis* que se encargó de controlar la implementación del *Plan Estratégico de Reducción de la Pobreza* en Tanzania (PERP).

A nivel operativo, el REPOA emplea tres ventanas de financiación:

La *ventana 1* es un sistema competitivo al que concurren investigadores independientes que presentan sus propias propuestas de investigación. El REPOA ofrece financiación y apoyo a los jóvenes investigadores a través de programas de formación y un proceso de evaluación y asesoramiento entre pares.

La *ventana 2* emplea a investigadores experimentados del REPOA, que se encargan de salvaguardar la calidad de las investigaciones financiadas a través de la *ventana 1*, y de realizar investigaciones tanto acerca de los temas que el propio Programa considera relevantes, como de otros temas a petición de terceras partes.

Las autoridades de La Haya manifestaron en un primer momento sus reticencias en torno al enfoque de demanda que implementa esta segunda ventanilla. En primer lugar, se temía que el REPOA se convirtiera en una agencia de consultoría en vez de consolidarse como un instituto de investigación. Por eso la cooperación holandesa prefirió ser el único financiador del Programa, para salvaguardar así su integridad conceptual, aunque finalmente tuvo que aceptar que el REPOA recurriera a otras fuentes de financiación²⁴. Una segunda controversia surgió cuando el REPOA aceptó, a petición del

²⁴ Desde 2005 el REPOA no recibe financiación exclusivamente de la cooperación holandesa, sino que se ha constituido una cesta de fondos en la que participan diversos donantes.

gobierno de Tanzania, liderar el *Grupo de Trabajo en Investigación y Análisis* responsable de controlar la implementación del PERP. El Ministerio holandés temió que la agenda de investigación del REPOA se viera dominada por los temas directamente relacionados con el PERP, convirtiéndose en un instrumento del gobierno tanzano y poniéndose en riesgo su independencia política.

La *ventana 3* se abrió para dar cabida a temas de investigación que estaban siendo desatendidos y sobre los que se podía trabajar en conjunción con la sociedad civil –incluyendo a las ONG–, para fortalecer sus propias capacidades de investigación y sus acciones en la lucha contra la pobreza.

En términos agregados, la cooperación oficial holandesa ha financiado 5,5 millones de euros al REPOA entre 1995 y 2005, promoviendo 106 proyectos de investigación, el 90% de los cuales han consistido en proyectos de pequeña escala realizados por investigadores jóvenes, y el 10% han sido llevados a cabo por los investigadores del REPOA. La mayoría de los proyectos son de carácter multidisciplinar, e implican a más de un investigador (en total se ha financiado a 163 investigadores), lo cual, “[...] considerando la limitada capacidad de investigación del país, es un resultado considerable” (IOB, 2007, pág. 54). El 30% de los proyectos se han materializado en publicaciones del *REPOA Research Papers*. Además, el Programa dispone de una biblioteca, facilidades informáticas, salas de conferencias y laboratorios para los investigadores. El REPOA ha contribuido también a la publicación del *índice de desarrollo humano* (IDH) de Tanzania.

Asimismo el REPOA ha construido tanto una red interna de investigadores locales, académicos, políticos y oficiales, como una red internacional de investigadores e instituciones de investigación. Esta última red ha promovido la realización de talleres y cursos internacionales, si bien es de destacar que apenas ha existido interacción con el mundo investigador holandés, en parte debido a la estrategia seguida por el Ministerio hasta 2005.

En la actualidad, el REPOA se ha convertido en una organización multifacética. De una parte se trata de una organización científica que cuenta con una plantilla de investigadores experimentados, promueve investigaciones y publicaciones, y fomenta la generación de capacidades locales. De otra parte se trata de un socio de la comunidad internacional de donantes y del gobierno de Tanzania en las políticas de *IxD*. La relevancia del trabajo del REPOA en la formulación de las políticas de alivio de la pobreza en el país es relevante, y ha sabido establecer conexiones con los distintos actores nacionales. De acuerdo con la evaluación del IOB (2007), aunque sus actividades de investigación no han alcanzado los estándares internacionales, sí han contribuido eficazmente a generar capacidades de investigación en Tanzania y a crear un clima más favorable para la investigación.

3.3. REINO UNIDO

3.3.1 Marco institucional

La política de *IxD* del *Department for International Development* (DFID) la coordina el *Central Research Department* (CRD), que cuenta con 27 trabajadores en la sede de Londres. El departamento se organiza en torno a 4 equipos de trabajo: 3 de ellos son responsables de encargar y gestionar las investigaciones en sectores específicos (se trata de los equipos de “desarrollo humano”, “crecimiento y medios de vida”, y “cambio social, político y medioambiental”). El cuarto equipo es responsable de la comunicación, difusión y puesta en práctica de las investigaciones. A su vez, el CRD descentraliza parte de la gestión de las actividades bilaterales en los departamentos regionales y oficinas técnicas *in situ* del DFID.

El gasto total del DFID en conocimiento e investigación supuso el 4% del presupuesto de ayuda en 2006-07, alcanzando los 116 millones de libras, y previéndose que se incremente progresivamente hasta alcanzar los 220 millones en 2010. La financiación se canaliza de manera multilateral (el 44% de los fondos en el año 2006-07), bilateral²⁵ (48%), o de manera conjunta, en colaboración con otros socios (8%). Desde 1990, el DFID ha colaborado en más de 6.000 proyectos y actividades de *IxD*.

²⁵ La financiación bilateral puede canalizarse a través de los *Research Councils* británicos (principalmente financiado investigaciones motivadas por la demanda, que recibieron el 20% de los recursos en el año 2006-2007), programas concertados de investigación (28 programas en total, que acapararon el 15% de los recursos); u otros proyectos directamente gestionados por el DFID (13%).

3.3.2 Objetivos y prioridades de actuación

El objetivo principal de la política de *IxD* británica es contribuir a reducir la pobreza y alcanzar los ODM a través de la promoción y la adopción de tecnologías y conocimiento. A largo plazo se pretende maximizar el impacto de las investigaciones sobre los ODM, focalizando su actuación sobre aquellas investigaciones más apropiadas, contribuyendo a una mejor coordinación internacional entre los financiadores, fortaleciendo los vínculos con el sector privado, y controlando y evaluando las iniciativas de *IxD*. Aunque el DFID establece los ODM como punto de referencia en la determinación de sus prioridades de investigación, trata de implementar una estrategia con una visión a más largo plazo.

Las investigaciones financiadas persiguen 5 objetivos específicos: *i*) generar mayor capacidad de investigación en los PED; *ii*) diseminar el conocimiento de los resultados de las investigaciones; *iii*) redoblar los esfuerzos para resolver los problemas de los PED –entendiéndose que los nuevos problemas requieren nuevo conocimiento para poder atajarlos, a la vez que los problemas sin resolver requieren nuevas visiones y enfoques²⁶–; *iv*) trabajar en conjunto con las instituciones británicas para financiar una política más ambiciosa de *IxD* y fortalecer el compromiso del Gobierno con la ciencia y la tecnología; y, *v*) aumentar la financiación internacional de la *IxD*, tanto pública como privada, implementando nuevos mecanismos de colaboración.

A su vez, el DFID ha determinado 4 criterios para orientar la selección de los temas de investigación, que deben: *i*) estar motivados por los problemas existentes en los PED y ser sensibles a las necesidades de los usuarios; *ii*) incrementar las capacidades de investigación locales y poner en práctica los resultados de las investigaciones; *iii*) generar recursos internacionales adicionales para la financiación de la *IxD*; y *iv*) conseguir una mayor colaboración con la Academia británica.

²⁶ El DFID enfatiza que existen áreas del conocimiento donde se han encontrado respuestas a ciertos problemas del mundo en desarrollo, pero estas soluciones no llegan a los más pobres, por lo que urge la necesidad de investigar por qué las respuestas resultan inaccesibles y qué se puede hacer en distintos contextos políticos para cambiar esta situación.

3.3.3 Enfoque de gestión

El DFID financia 5 tipos distintos de actividades relacionadas con la investigación: *i*) investigación básica, estratégica y transnacional, incluyendo pruebas clínicas; *ii*) investigación aplicada; *iii*) desarrollo experimental; *iv*) generación de capacidades para realizar investigaciones y para sacar provecho de los resultados que de ellas se derivan; y, *v*) diseminación de la investigación y síntesis de los resultados.

El DFID prioriza entre sus actuaciones el fortalecimiento de las alianzas público-privadas. Se han identificado 2 áreas –salud y agricultura– donde se pretende desarrollar este tipo de alianzas, utilizando instrumentos de financiación alternativos y otros incentivos para estimular la inversión privada en investigaciones que atiendan las necesidades de los PED. En el futuro el DFID considerará otras posibles áreas de colaboración, para lo que se planea implementar una evaluación sistemática de los tipos de alianzas más adecuados para cada circunstancia.

Asimismo, la financiación del DFID de actividades de *IxD* se implementa principalmente a través de la constitución de “consorcios de investigación” que integran a centros de investigación de países del norte y del sur. Estos consorcios realizan diversas líneas de investigación, de carácter multidisciplinar, sobre un mismo tema (véase **Recuadro 3**).

En 2002 el DFID modificó el proceso de identificación de los temas de investigación, que se consideró inadecuado por su insuficiente consulta a los PED y a los usuarios de las investigaciones. Se ha impulsado un proceso de identificación de prioridades más participativo, que sirve de guía en el diseño de la estrategia trienal de *IxD*. El documento de planificación, titulado *Research Funding Framework 2005-2007*, reorganizó el presupuesto de investigación para enfocar dos tercios de los recursos en la financiación de cuatro temas de investigación prioritarios: agricultura sostenible²⁷ (con especial énfasis en África); enfermedades mortales; Estados que no funcionan para los pobres; y cambio climático. El tercio restante del presupuesto se distribuyó entre un abanico amplio de temas, identificándose 14 temas adicionales que tratan de contribuir a la consecución de los ODM.

²⁷ La agricultura se entiende en un sentido amplio, incluyendo silvicultura, pesca, ganadería y flora y fauna.

Además de estas prioridades temáticas, el DFID trata de incentivar investigaciones abiertas, “que reten las prácticas e ideas establecidas”, para mantener su apoyo a la diversidad y a la innovación de las investigaciones, y para incrementar el número de instituciones e investigadores dedicados a la *IxD*. Por ello se financia una serie de pequeños proyectos orientados al diseño de políticas de desarrollo (con subvenciones de entre 100.000 y 300.000 libras por proyecto), cuya temática no la “prescribe” el DFID. Dado que la pequeña escala de estos proyectos suponen altos costes de gestión, se ha buscado la colaboración de otros órganos –como los *Research Councils*– para financiar investigaciones aplicadas que beneficien a un amplio número de investigadores –de universidades, ONGD, sector privado y países socios.

En el periodo 2006-07, la financiación se distribuyó entre 9 grandes áreas temáticas de investigación:

1. Desarrollo socio-económico y gobernabilidad (6,7 millones de libras en 2006-07, lo que supuso el 5,8% del presupuesto de *IxD*)
2. Cambio medioambiental (4,7% del presupuesto: 5,5 millones)
3. Recursos naturales y agrícolas (29,3% del presupuesto: 34 millones)
4. Transportes (3,5% del presupuesto: 4 millones)
5. Crecimiento y economía (1,3% del presupuesto: 1,5 millones)
6. Salud y VIH-SIDA (39,6% del presupuesto: 46 millones)
7. Educación (1,4% del presupuesto: 1,6 millones)
8. Ciencia y tecnología (0,17% del presupuesto: 0,2 millones)
9. Difusión y comunicación de la investigación (5,8% del presupuesto: 6,7 millones)

El propósito del DFID para el trienio 2005-07 ha sido trabajar con otras instituciones para mejorar el proceso de determinación de las prioridades de la investigación a largo plazo.

Con ello se ha pretendido aumentar la influencia de las instituciones de los PED y de los ciudadanos más pobres como potenciales usuarios de la investigación, e incrementar así su capacidad de generar demanda de investigaciones. En concreto, el DFID se ha esforzado en:

- Crear un grupo informal de donantes especialmente comprometidos con las políticas de *IxD* para elaborar información más precisa acerca de las actividades que financian y propiciar un proceso común de consulta.
- Emplear sistemáticamente foros de consulta ya existentes –como el *Foro Global para la Investigación Agrícola*, el *World Ministerial Meeting on Health Research*, y nuevas instituciones en los PED como la *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD)– para conocer cuáles son los temas de investigación que interesan a los PED y para estimular procesos de identificación de prioridades que tengan en cuenta las necesidades de los usuarios.
- Recopilar los estudios disponibles y encargar estudios nuevos acerca de las prioridades de las instituciones de los PED.
- Identificar las oportunidades que brinda la investigación como apoyo a otras iniciativas internacionales de desarrollo (como, por ejemplo, la lucha contra el VIH/SIDA).

La selección temática de las investigaciones del DFID se guía por un ejercicio de “escaneado horizontal” con el que se identifica la agenda de investigación a 10-20 años vista. Dicha tarea es responsabilidad del *Chief Scientific Adviser*, que cuenta con un presupuesto de 1 millón de libras anuales para explorar las tendencias y escenarios emergentes, y encargar estudios de ámbito reducido.

La generación de capacidades es una de las prioridades estratégicas del DFID, habiéndose obtenido una experiencia exitosa de apoyo a los centros de investigación de los PED como socios de muchos de los proyectos realizados²⁸.

²⁸ Dos ejemplo relevantes son el *Programa de Investigación sobre Recursos Naturales Renovables* (que en 2002 encargó el 40% de sus investigaciones a centros de PED) y el CIGAR (cuyos centros están casi todos ubicados en PED, invirtiendo un 22% de su presupuesto en apoyar a los sistemas de investigación agrícolas nacionales).

El DFID entiende que el fortalecimiento de las capacidades locales contribuye al desarrollo a través de la generación de un clima de debate público que puede hacer al Estado más eficaz y más respetuoso con los intereses de los pobres, y dotando de mayor impacto y sostenibilidad a las investigaciones realizadas. Además, el DFID sostiene que la implicación de los investigadores locales incrementa las posibilidades de impacto y relevancia de los proyectos, puesto que éstos interactúan con los responsables políticos en mayor medida que los investigadores extranjeros, pudiendo llegar a ser agentes políticos en el futuro.

La estrategia del DFID prioriza el acceso al conocimiento ya existente, por considerar que las capacidades claves para crear innovación en los PED están más relacionadas con la mejora del flujo y la democratización del conocimiento ya existente que con la generación de nuevo conocimiento. El DFID co-financia una serie de programas que ofrecen a los investigadores de los PED recursos para publicar sus trabajos y acceso gratuito a la literatura científica²⁹. Asimismo, el DFID trabaja en conjunción con los gobiernos y la sociedad civil de los PED para identificar y atajar las causas que motivan las débiles capacidades de investigación, tratando de crear a largo plazo instituciones públicas eficaces.

El *Comité Selecto en Ciencia y Tecnología* de la *Casa de los Comunes* está preparando un informe especializado que detalle la estrategia de apoyo a la generación de capacidades en los PED, que comprometerá una inversión sustancial de recursos y una actuación conjunta de los gobiernos locales y del gobierno británico. Por su parte, el CRD se centra en:

- Apoyar a los departamentos regionales del DFID y a las oficinas técnicas *in situ* para que puedan articular políticas encaminadas a generar capacidades.
- Apoyar los esfuerzos internacionales que pretenden generar capacidades de investigación, y fortalecer las redes de acceso al conocimiento –tanto nuevo como ya existente.

²⁹ En esta línea, el DFID apoya la nueva *Fundación Africana de Tecnología Agrícola*, una entidad sin ánimo de lucro que trata de facilitar la transferencia de tecnologías ya existentes de cultivo a los pequeños agricultores africanos.

- Promover la participación de las instituciones de los PED y de otros actores locales en los programas de investigación del DFID. En concreto, la existencia de “propuestas para generar capacidades” es uno de los criterios utilizados para adjudicar los convenios de investigación.
- Promover nuevas iniciativas de *IxD* con otros departamentos gubernamentales y con otros donantes con experiencia en la generación de capacidades (como el IDRC).

Respecto a la colaboración con otras instituciones británicas, el DFID pretende integrar la política de *IxD* dentro del marco de políticas públicas del Reino Unido de apoyo a la investigación. La estrategia del DFID abarca distintos ámbitos:

- Participar activamente en el *Foro de Investigadores en Salud en Países en Desarrollo, y en Medio Ambiente*.
- Identificar oportunidades comunes con los *Research Councils* y otras instituciones británicas y realizar consultas más detalladas para explorar nuevas oportunidades de cooperación e identificar las diferentes misiones, prácticas, criterios, procedimientos y mecanismos más oportunos para realizarlas³⁰.
- Entablar discusiones con el *Research Assessment Exercise* para que tenga presente en sus evaluaciones el impacto sobre el desarrollo de las actividades de *IxD*³¹. De este modo se trata de ofrecer mayores incentivos a la comunidad académica para que realice investigaciones sobre la problemática del desarrollo.

³⁰ Con esta intención se convocó en 2005 el *UK Funder's Forum on International Development*. Asimismo se fundó recientemente el *UK Collaborative for Development Science (UK-CDS)* – financiado conjuntamente por DFID, *Wellcome Trust*, *Office of Science and Innovation* y *Research Councils*– con el propósito de mejorar la coordinación de las investigaciones que se desarrollan en el Reino Unido en los campos de medicina, agricultura, medio ambiente y otras áreas de investigación que ayudan a combatir las enfermedades y a reducir la pobreza en los PED.

³¹ El *Research Assessment Exercise* es la institución encargada de evaluar la calidad de las investigaciones de las universidades británicas. A su vez, los *Higher Education Funding Councils* utilizan dichas evaluaciones para decidir la asignación de recursos a las universidades de Reino Unido.

Respecto a las colaboraciones internacionales, el DFID se reconoce así mismo como un actor más en la política global de *IxD*, en conjunción con otros gobiernos, el sector privado y las ONGD. Por eso apuesta por concebir la investigación como un “esfuerzo internacional colectivo”, en el que los proyectos deberían ser financiados colectivamente entre varios donantes. No obstante –previene–, la colaboración no ha de significar “uniformidad”, si no que la investigación es, ante todo, un área que se beneficia de la diversidad, lo cual implica, en el campo internacional, apoyar a una variedad de proyectos y, a nivel nacional, financiar centros de investigación prometedores que están siendo infra-financiados (como pueden ser aquellos que aplican enfoques científicos “heterodoxos”).

Mención especial merece el proceso a través del cual se conforma la estrategia a medio plazo de *IxD*. El DFID organiza un proceso abierto de consulta al colectivo de profesionales vinculados a la investigación, tanto británicos como extranjeros (especialmente, ciudadanos de PED). Dichos proceso de consulta informa a los responsables del DFID en la elaboración del documento de estrategia. Hasta el momento se han realizado dos procesos de consulta:

La primera consulta se abrió tras la publicación en 2002 del informe *Research for Poverty Reduction*. Se obtuvieron 42 respuestas representativas de las distintas áreas de investigación, y las recomendaciones fueron recogidas en un informe que fue aprobado por el Secretario de Estado en diciembre de 2002. En 2003 se realizaron 6 estudios acerca de los instrumentos de investigación que el informe recomendaba expandir. Para preparar la estrategia de *IxD* 2005-2007, el DFID habilitó un espacio en su página *web* para que los socios sugirieran temas de investigación a incluir en la nueva estrategia, y se organizaron talleres de trabajo sobre algunos temas concretos. Las propuestas fueron revisadas por un equipo de asesores del DFID y finalmente se confeccionó el programa de las áreas de investigación. En diciembre de 2003 se elaboró un borrador del presupuesto de investigación, que se envió a las organizaciones socias. El borrador se abrió a consultas públicas en 2004, recibándose 114 respuestas y la nueva estrategia entró en vigor en enero de 2005, con vigencia hasta diciembre de 2007.

En junio de 2007 se lanzó una nueva consulta global para elaborar la estrategia de investiga-

ción del DFID de cara al periodo 2008-2013 (en esta ocasión con un horizonte temporal más largo, de 5 años, con un presupuesto global de 1.000 millones de libras). Más de 400 personas contestaron a la encuesta, la mitad de ellas desde PED, centrándose especialmente en proponer temas de investigación que deberían ser prioritarios para la cooperación de Reino Unido. Otros aspectos reseñados como especialmente necesarios fueron: *i*) que los científicos británicos trabajen con los investigadores locales con vistas a generar capacidades; *ii*) fortalecer las asociaciones entre los grupos implicados en generar, diseminar y usar la evidencia empírica; *iii*) establecer alianzas con las comunidades locales para que las investigaciones sean más útiles, relevantes y accesibles, y para aprovechar el conocimiento local; *iv*) equilibrar la financiación de los proyectos de investigación, por un lado, y la implementación de tecnologías y la diseminación de los resultados, por el otro; y, *v*) fortalecer la colaboración del DFID con otras instituciones que financian *IxD*.

Una vez cerrado el proceso de consulta, el DFID abrió un nuevo proceso de discusión con los investigadores y usuarios, tanto en PED como en Reino Unido, y se entablaron conversaciones directas con responsables de *IxD* de Uganda, Nigeria, Etiopía, Sudáfrica, Bangladesh, India y China. Finalmente, en abril de 2008 se aprobó la nueva estrategia de *IxD*, vigente hasta 2013.

3.3.4 Difusión y evaluación de las actuaciones

El control y la evaluación son elementos centrales de la gestión del DFID, evaluándose de manera regular el progreso de las investigaciones. También se utilizan evaluaciones independientes, “entre pares”, para evaluar *ex ante* y *ex post* los proyectos de investigación, y se trabaja con ONGD y otros centros de investigación para evitar una sobre-formulación académica de los proyectos. El *Chief Scientific Adviser* y el *Chief Economist* del DFID son los responsables de supervisar los controles de calidad científica y proveer asesoramiento a los centros de investigación.

La política de *IxD* británica fue evaluada en 2002 por un grupo de expertos, tanto internos como externos del DFID, que redactaron el informe *Research for Poverty Reduction*. La evaluación concluyó que las investigaciones financiadas centralmente por el DFID, en tér-

minos generales, impactaron positivamente sobre la reducción de la pobreza, alcanzaron niveles de calidad satisfactorios y dieron credibilidad a la estrategia del DFID de influir en la agenda de desarrollo. No obstante, se propusieron una serie de reformas, muchas de las cuales ya han sido incorporadas por el DFID:

- Centralizar la política de investigación (anteriormente gestionada a través de los programas sectoriales, como salud, recursos naturales, etc.) bajo el mandato del CRD, con objeto de eliminar duplicaciones y generalizar las mejores prácticas científicas en todos los proyectos de investigación del DFID.
- Enfocarse en los temas prioritarios de investigación, y aunar todas las disciplinas que fueran necesarias para abordarlos.
- Incrementar el apoyo a la generación de capacidades de investigación en los PED.
- Conceder más atención a la puesta en práctica de los resultados de las investigaciones.
- Posicionar la política de *IxD* del DFID en el contexto internacional, y no como una política aislada.
- Incrementar la financiación internacional de la *IxD*, en colaboración con el sector privado y otras agencias gubernamentales británicas de apoyo a la investigación.

Finalmente, conviene destacar la política de comunicación y difusión implementada por el DFID para promover el impacto y el uso de las investigaciones, que consiste en los siguientes puntos:

1. Respecto a las investigaciones financiadas en exclusiva por el DFID, se han implementado procedimientos para promover la interacción con los usuarios, involucrándolos en el diseño e implementación de las investigaciones, e informando de los resultados de manera accesible. También se financia una amplia gama de canales de comunicación para asegurar que la información llega a los potenciales usuarios –a

nivel internacional–, entre los que destaca: la construcción de la página *web id21*, que informa sobre las investigaciones en términos llanos; la difusión de los resultados por radio, televisión y prensa³²; y el uso de bases de datos interactivas en CD-ROM para que los investigadores de los PED puedan acceder fácilmente a los resultados de los estudios financiados por el DFID³³.

2. Elaboración de resúmenes del conocimiento disponible, que destilan y evalúan la evidencia obtenida para facilitar una toma de decisiones objetiva por parte de los decisores políticos y los usuarios de las tecnologías.
3. Apoyo a la mejora de los sistemas y servicios de información de las organizaciones internacionales, para que los usuarios de los PED puedan acceder fácilmente a la información disponible.
4. Apoyo a los sistemas nacionales y locales para que faciliten a los ciudadanos más pobres el acceso a los beneficios de la investigación³⁴. En esta línea se ha diseñado un *Programa de Acción en Investigación* que trata de aportar un mejor conocimiento de los procesos que contribuyen a crear sistemas de innovación eficaces a favor de los pobres y relaciones efectivas entre investigadores y usuarios (incluyendo a responsables políticos, sociedad civil, medios de comunicación y grupos de interés general)³⁵.
5. El CRD ha desarrollado un portal de Internet, el *Research4Development* (R4D), para informar de los proyectos de investigación financiados por el Re-

³² Especialmente reseñables son el proyecto multimedia *Hands-on-Earth*, que combina herramientas tradicionales y nuevas de comunicación, y que fue retransmitido por la *BBC World TV* y *NEWS 24* a 275 millones de hogares; y el programa de televisión retransmitido en Kenia *Makutano Junction*, que informa de manera asequible a 5 millones acerca de los resultados de las investigaciones.

³³ El *Programme for the Enhancement of Research Information* (PERI) ofrece acceso gratuito a las revistas académicas a los investigadores de los PED.

³⁴ En Bolivia, Uganda y Bangladesh el DFID ha apoyado medios innovadores para hacer que los sistemas nacionales de investigación agrícola sean más sensibles a la demandas de los agricultores.

³⁵ Este programa explora además las limitaciones de absorber y utilizar la investigación por parte de diferentes grupos de usuarios; los métodos para generar una demanda efectiva de investigaciones; y, el papel que pueden desempeñar las nuevas técnicas de innovación.

search Funding Framework. R4D incluye una base de datos que informa gratuitamente acerca de más de 6.000 proyectos –financiados desde los años

90–, de los países y organizaciones implicadas y de los resultados generados por las investigaciones.

Recuadro 3

Consortio de investigación sobre la mejora de las instituciones para el crecimiento a favor de los pobres

El Consorcio de investigación IPPG (*Research Programme Consortium for Improving Institutions for Pro-Poor Growth*) cuenta con una financiación global del DFID de 2.470.510 libras esterlinas, para un periodo de 5 años (desde septiembre de 2005 hasta agosto de 2010). Se trata de un grupo de centros de investigación de países del norte y del sur, co-dirigido por las universidades británicas de Manchester y York, en el que participan otras 5 instituciones de investigación: el *Natural Resources Institute* (NRI); el *Overseas Development Institute* (ODI); el *African Economic Research Consortium* (AERC); el *Consumer Unity and Trust Society* (CUTS); y, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

El Consorcio está dedicado a explorar la hipótesis de que el crecimiento favorable a los pobres depende especialmente de las interacciones existente entre las instituciones políticas, sociales y culturales (formales e informales) y las instituciones económicas; entendiendo que todas estas instituciones conforman una matriz institucional que puede tanto motivar como restringir que la población pobre se beneficie del crecimiento. El objetivo del programa es contribuir a que los decisores políticos de los PED, los donantes y las organizaciones de la sociedad civil reconozcan y valoren el potencial que la creación y adaptación de las instituciones comportan para la generación de procesos de crecimiento económico beneficiosos para los pobres. En concreto, IPPG desarrolla investigaciones de carácter multidisciplinar acerca de los condicionantes institucionales que favorecen el establecimiento de empresas intensivas en empleo. Para ello se emplean métodos cuantitativos y cualitativos que tratan de proveer un marco analítico que facilite el estudio de los factores institucionales en diferentes contextos, tanto para los decisores políticos como para las agencias de desarrollo.

El Consorcio cuenta con socios en América Latina, África y el sur de Asia, y hasta la fecha ha desarrollado 8 proyectos de investigación en varios países: *i)* Bolivia: análisis de los derechos de propiedad, costes de transacción y cooperación en dos comunidades rurales. *ii)* Perú: estudio sobre los aspectos institucionales de los costes de transacción y marketing y la inversión del pequeño agricultor. *iii)* Chile y Ecuador: análisis de la arquitectura institucional de dos comunidades rurales. *iv)* Malawi: análisis de los aspectos políticos y económicos del cambio institucional en la tenencia de tierras. *v)* Malawi: análisis de los aspectos políticos de las relaciones institucionales entre Estado y empresa. *vi)* Malí: estudio sobre la respuesta de las organizaciones de agricultores al cambio institucional en la Oficina de Níger. *vii)* Bangladesh: análisis del papel del Departamento de Ingeniería del Gobierno Local en el crecimiento de la economía rural no agrícola. *viii)* India (oeste de Bengala): análisis de las relaciones entre Estado y empresa y su impacto sobre el crecimiento a favor de los pobres en el sector manufacturero. Asimismo, el IPPG ha desarrollado una línea de investigación general, que trata de estimar econométricamente el impacto que ejercen las relaciones eficaces entre Estado y empresa sobre el crecimiento a favor de los pobres.

El Consorcio ha creado una página *web* (<http://www.ippg.org.uk/>) que provee abundante información de los resultados de las investigaciones que realiza, en forma de boletines informativos, documentos de trabajo y artículos publicados en revistas académicas. Asimismo, el IPPG pretende contribuir a generar capacidades de investigación en los países socios, para lo que organiza seminarios regionales y actividades de formación, especialmente orientadas a los investigadores jóvenes, promoviendo además su incorporación en los equipos de investigación e invitándoles a publicar documentos de trabajo en la página *web*. Finalmente, se pretende asegurar la relevancia práctica de las investigaciones a través del diálogo político, construyendo redes extensas de socios en el sur, y facilitando un proceso de aprendizaje cooperativo.

4. Balance de conclusiones y propuestas

La realidad de los países que conforman el mundo en desarrollo es tan dinámica, compleja y variada que el diseño de estrategias de desarrollo específicas y eficaces requiere tanto incorporar la investigación en el proceso de formulación e implementación de políticas, como promover actividades de investigación que generen conocimiento sobre los procesos de transformación y desarrollo. En este sentido, diversos países donantes del CAD han ido desarrollando políticas específicas que apoyan la investigación al servicio del desarrollo y propician la eficacia de sus propias actuaciones de cooperación internacional a través de la elaboración de análisis diagnósticos que guían el diseño de las políticas de desarrollo.

La contabilidad de la AOD que facilita el CAD no ofrece información estadística suficiente para conocer el esfuerzo realizados por los 22 países donantes en materia de *IxD*, ni sus destinos sectoriales y geográficos. Estas dificultades aconsejan realizar estudios de casos específicos, que permitan conocer en profundidad las características de los modelos públicos de apoyo a la investigación en materia de desarrollo. En este sentido, Canadá, Holanda y Reino Unido se caracterizan por haber desarrollado modelos especialmente avanzados y comprometidos con la investigación, que han contado con el apoyo de más alto nivel de sus respectivas administraciones públicas, lo cual ha sido crucial en la implementación de una estrategia genuina de promoción de la *IxD* como parte integrante de las políticas de cooperación internacional. Sin embargo, sus respectivos esquemas institucionales presentan características muy diferentes, y la naturaleza jurídica de los centros encargados de liderar la estrategia de *IxD* condiciona en gran medida las características de sus modelos. A grandes rasgos cabe señalar las siguientes diferencias principales:

De una parte, tanto el modelo holandés como el británico han optado por crear sendos departamentos encargados de coordinar las políticas de apoyo a la investigación (la *División de Investigación y Comunicación* en el caso de Holanda, y el *Departamento Central de Investigación* en el caso de Reino Unido), que se encuentran inscritos dentro de los respectivos Ministerios responsables de las políticas de cooperación. De acuerdo con este marco institucional, la política de *IxD* se encuentra supe-

ditada a la estrategia oficial de cooperación y está gestionada por funcionarios del propio Ministerio. Su principal cometido es financiar y promover una amplia gama de actividades relacionadas con la investigación, que son realizadas por centros de investigación de los países socios y del propio país donante. A su vez, la selección de los proyectos y el control de su calidad se delegan en instituciones científicas nacionales que no pertenecen a la agencia de desarrollo del donante.

De otra parte, Canadá ha optado por la constitución de una “corporación pública” (el *International Development Research Centre*, IDRC), que mantiene un amplio margen de autonomía respecto del Ministerio de Asuntos Exteriores, y que está gestionada en su mayor parte por investigadores de carrera. Su estrategia no se alinea necesariamente con las directrices del Ministerio, lo cual se traduce en marcos temporales de colaboración más dilatados y en una mayor flexibilidad geográfica y sectorial respecto de las prioridades de la cooperación oficial canadiense. Asimismo, dado el perfil académico de los trabajadores, el IDRC se involucra en el diseño y desarrollo de las actividades, en colaboración directa con los centros de investigación de los países socios. Los propios responsables entrevistados señalaron como una de sus principales fortalezas la independencia respecto de las “derivadas” políticas del país, lo cual confiere a la política de *IxD* una visión de más largo plazo.

A pesar de estas notables diferencias institucionales, es posible inferir algunas conclusiones y lecciones relevantes que pueden contribuir a implementar un modelo eficaz de promoción de la *IxD*:

– Respecto a los objetivos y prioridades de actuación:

- i) El diseño de las políticas de *IxD* está orientado a la consecución de “objetivos” concretos de desarrollo; objetivos que son previamente determinados en documentos estratégicos a medio plazo. Dichos documentos detallan también las actuaciones y las áreas temáticas prioritarias de investigación.

ii) Estas políticas no se limitan a financiar proyectos de investigación, sino que cubren también otras actividades relacionadas con la investigación, como son la generación de capacidades –tanto humanas como institucionales– en los países socios, la divulgación y facilitación del conocimiento, el aprovechamiento productivo del mismo, la creación de redes de investigadores y decisores políticos, etc.

iii) En particular, se concede especial atención a la generación de capacidades institucionales de investigación, tanto en los países socios como en el país donante. Para ello se contribuye a crear y fortalecer centros especializados en *IxD*, y se alienta la formación de redes internacionales de cooperación entre instituciones de investigación.

iv) Las agencias donantes actúan también como coordinadoras y catalizadoras de las iniciativas de *IxD* que se desarrollan tanto en su propio país, como en los países socios.

– Respecto al marco institucional:

v) La política de *IxD* se coordina a través de departamentos especializados, que disponen de personal y recursos propios (en los tres casos analizados, con participaciones superiores al 3% de la AOD bilateral neta)

vi) Los departamentos de *IxD* coordinan las actividades desde la sede central del donante, si bien la gestión directa de los programas y proyectos que se desarrollan en los PED se descentraliza a través de las sedes regionales.

– Respecto a los enfoques de gestión:

vii) La política de *IxD* no se concibe como una política aislada de la estrategia global de cooperación internacional del país donante. En los casos de Holanda y Reino Unido, los respectivos centros tratan de integrar sus actuaciones en los ciclos de planificación y evaluación de la política global de cooperación. Asimismo, los centros se esfuerzan por implicar al resto de actores de la cooperación oficial en la promoción de investigaciones que guíen el diseño de las políticas de desa-

rollo y motiven un proceso de aprendizaje eficaz.

viii) Las actuaciones se han adaptado crecientemente al principio de alineación con las agendas de desarrollo de los países socios, respaldando sus demandas y necesidades de investigación, y no imponiéndose las visiones de cada donante.

ix) Se han tratado de fortalecer los vínculos entre la comunidad académica –tanto del país donante como de los países socios– y los responsables de formular las políticas de desarrollo. Para ello se emplea una amplia gama de actividades, como son la promoción de redes que reúnen a investigadores y decisores políticos, la financiación de programas de becas para integrar a los investigadores en los Ministerios y agencias de cooperación, la organización de talleres y conferencias que reúnen a ambos colectivos, la dotación de cátedras extraordinarias para que investigadores reputados asesoren a los responsables de la cooperación oficial, el uso de estrategias de comunicación que facilitan información accesible sobre los resultados de las investigaciones, etc.

x) La selección y control de la calidad científica de las investigaciones financiadas se delega en organizaciones de investigadores expertos (de acuerdo con el principio de la evaluación entre pares), y no depende de los funcionarios de los departamentos de *IxD*.

xi) Se incentiva a los centros de investigación –tanto públicos como privados– del propio país donante para que investiguen sobre la temática del desarrollo, dotando programas competitivos de financiación de proyectos, con presupuestos y periodos temporales acordes a los costes de realizar investigaciones científicas de calidad. Asimismo, se apoya a los investigadores para que realicen análisis *in situ* en los PED.

xiii) Se promueve la creación de “consorcios de investigación” que integran a investigadores del norte y del sur, tejiéndose una red extensa de socios que facilita un proceso de aprendizaje cooperativo. Dichos consorcios contribuyen a generar capacidades individuales y, especialmen-

- te, capacidades institucionales de investigación en los PED.
- xiii)* Se financian programas de intercambio de investigadores del norte y del sur, y estancias en institutos de investigación internacionales de reconocido prestigio, con vistas a generar capacidades individuales.
- xiv)* En el caso de Reino Unido, se han articulado procesos abiertos y participativos para delimitar los temas prioritarios de investigación, involucrando en la identificación de la estrategia de *IxD* a la comunidad académica –tanto de PED como del propio país donante– y a los responsables de formular las políticas de desarrollo.
- Respecto a la difusión y evaluación de las actuaciones:
- xv)* Se implementan ambiciosas estrategias de difusión de los resultados obtenidos en las investigaciones, dirigidas a un amplio público que abarca a la comunidad de científicos, a los usuarios finales de los resultados de las investigaciones y a los decisores políticos –tanto en PED como en el país donante–. Dichas estrategias son lideradas por equipos de comunicación especializados dentro de los correspondientes departamentos de *IxD*.
- xvi)* La comunicación pone especial énfasis en facilitar el acceso al conocimiento a los países socios (acceso a bases de datos internacionales, revistas especializadas, etc.) y en vincular de manera efectiva la investigación y la formulación de políticas de desarrollo.
- xvii)* En concreto, los países donantes tratan de dotarse de mecanismos eficaces que garanticen que las investigaciones financiadas influyan en el proceso de formulación de políticas de sus propias agencias de desarrollo.
- xviii)* Las páginas *web* de los donantes se consolidan como la plataforma más habitual para proveer de información gratuita e instantánea, aunque también se recurre a otros medios de difusión, como son la prensa –especializada y general–, la radio e, incluso, la televisión.
- xix)* Los departamentos de *IxD* tratan de consolidarse como “organizaciones de aprendizaje”, a través de la evaluación sistemática y el impulso de procesos de aprendizaje y asimilación del conocimiento obtenido a través de las investigaciones financiadas.
- xx)* Se implementan procedimientos de control y evaluación de todas las actividades de investigación financiadas, que se desarrollan a lo largo del periodo de ejecución del proyecto (pudiendo generar rectificaciones en el diseño de la actuación) y al final del mismo.

La cooperación oficial española se ha sumado en los últimos años a estos esfuerzos de apoyo a la *IxD*, si bien no ha desarrollado todavía una estrategia específica que guíe sus actuaciones y las integre en el conjunto de sus políticas de desarrollo. Por este motivo resulta de interés para España conocer las características de los modelos de apoyo a la investigación de otros países donantes, y valorar los resultados obtenidos y los retos surgidos en relación a la eficacia de sus políticas de ayuda, de cara a aprender de las experiencias más exitosas y profundizar en el diseño de una estrategia propia de promoción de la *IxD*. En última instancia, el presente estudio parte del convencimiento de que una estrategia de promoción de la investigación adaptada a las peculiaridades y potencialidades de la cooperación española puede contribuir a incrementar la calidad y el impacto de la ayuda.

Referencias

Banco Mundial (2001): *World Development Report 2000-01. Attacking Poverty*, Oxford University Press, Nueva York.

Banco Mundial (2007), *World Development Indicators 2007*, Washington, CD-Rom.

Cantwell, J. (1999): "Innovation as the principal source of growth in the global economy", en Archibugi, D., Howells, J. y Michie, J. (Eds.): *Innovation policy in a global economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2007): *DAC statistical reporting directives*, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/38429349.pdf>

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2008): *CRS online User Guide*, disponible en: http://www.oecd.org/document/50/0,3343,en_2649_34447_14987506_1_1_1_1,00.html

Department for International Development (DFID) (2002): *Research for Poverty Reduction* DFID Research Policy Paper, disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/povredpolpaper.pdf>

Department for International Development (DFID) (2004): *Research Funding Framework 2005-2007*, disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/researchframework/research-framework-2005.pdf>

Dutch Ministry of Foreign Affairs (2005): *Research in Development Policy Memorandum*, disponible en: http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation/Themes/Development_research/Research-in-development.html

Dutch Ministry of Foreign Affairs (2007): *Our common concern. Investing in development in a changing world*, disponible en: <http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/our-common-concern-150108.pdf>

International Development Research Centre (IDRC) (1970): *International Development Research Centre Act*, disponible en: http://www.idrc.ca/en/ev-58004-201-1-DO_TOPIC.html

International Development Research Centre (IDRC) (2007a): *Corporate Strategy and Program Framework 2005-2010*, disponible en: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11250758901CSPF_2005_e.pdf

International Development Research Centre (IDRC) (2007b): *IDRC Annual Report 2006-2007*, disponible en: http://www.idrc.ca/en/ev-100690-201-1-DO_TOPIC.html

Jones, N. y Young, J. (2007): *Setting the scene: situating DFID's research funding policy and practice in an international comparative perspective*, Overseas Development Institute (ODI), disponible en: http://www.research4development.info/pdf/publications/Setting_the_Scene_Final.pdf

Lucas, R.E. (1988): "On the mechanics of economic development", *Journal of monetary economics*, 22, págs. 3-42

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2002): *Medición de las Actividades Científicas y Tecnológicas (Manual de Frascati)*, Cap. 2, disponible en: <http://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/article/viewFile/200/255>

Policy and Operations Evaluation Department (2007): *Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005*, Dutch Ministry of Foreign Affairs, La Haya.

Research Assessment Exercise (2006): *Development Studies*, disponible en <http://www.rae.ac.uk/pubs/2006/01/docs/j43.pdf>

Romer, P. (1990): "Endogenous technological change", *Journal of political economy*, 98, págs. 71-102

Anexo

Responsables entrevistados.

Holanda.

- Joost H.L.M. Andriessen. Director Cultural Cooperation, Education and Research Department, Ministry of Foreign Affairs
- Thom C.M. Klück. Senior Policy Advisor and Deputy Head, Research and Communication Division, Ministry of Foreign Affairs

Canadá.

- Maureen O’Neil, President, International Development Research Centre (IDRC)
- Danièle St-Pierre, Director, Partnership and Business Development Division, International Development Research Centre (IDRC)
- Federico Burone, Regional Director for Latin America and the Caribbean, International Development Research Centre (IDRC)
- Lauchlan T. Munro, Director, Policy and Planning Group, International Development Research Centre (IDRC)
- Bruce Currie-Aldier, Senior Policy Analyst, Policy and Planning Group, International Development Research Centre (IDRC)
- Robin McLay. Director, Analysis and Research Division, Policy Branch, Canadian International Development Agency (CIDA)
- Catherine Kiszkiel. Policy Analyst, Analysis and Research Division, Policy Branch, Canadian International Development Agency (CIDA)

Reino Unido.

- Emma Spicer, Deputy Head of Central Research Department, Human Development Team, Department for International Development (DFID)

Últimos títulos publicados

DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

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

WORKING PAPERS

- WP 07/08 Medialdea García, Bibiana; Álvarez Peralta, Nacho: *Liberalización financiera internacional, inversores institucionales y gobierno corporativo de la empresa*
- WP 06/08 Álvarez, Isabel; Marín, Raquel: *FDI and world heterogeneities: The role of absorptive capacities*
- WP 05/08 Molero, José; García, Antonio: *Factors affecting innovation revisited*
- WP 04/08 Tezanos Vázquez, Sergio: *The Spanish pattern of aid giving*
- WP 03/08 Fernández, Esther; Pérez, Rafaela; Ruiz, Jesús: *Double Dividend in an Endogenous Growth Model with Pollution and Abatement*
- WP 02/08 Álvarez, Francisco; Camiña, Ester: *Moral hazard and tradeable pollution emission permits.*
- WP 01/08 Cerdá Tena, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion.*

- WP 05/07** Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07** Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07** Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07** Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07** Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06** Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06** Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*
- WP 02/06** García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06** Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05** Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea-15.*
- WP 05/05** Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05** Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05** Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05** Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05** Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04** Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04** Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04** Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

POLICY PAPERS

- PP 04/08** Tezanos, Sergio: *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Estudio de los modelos de IxD en Canadá, Holanda y Reino Unido*
- PP 03/08** Mattioli, Natalia *Including Disability into Development Cooperation. Analysis of Initiatives by National and International Donors*
- PP 02/08** Elizondo, Luis: *Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán.*

- PP 01/08 Caramés Boada, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes en Haití.*
- PP 03/07 Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI.*
- PP 02/07 Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07 Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06 Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06 Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05 Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05 Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05 Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*
- PP 02/04 Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04 Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Prialé, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*

