



CAPÍTULO II

Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur Bilateral

INFORME DE LA COOPERACIÓN
SUR-SUR Y TRIANGULAR EN
IBEROAMÉRICA 2020

sursur

CAPÍTULO II

Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur Bilateral

Este capítulo se dedica al análisis de la Cooperación Sur-Sur Bilateral, la modalidad a través de la que los países iberoamericanos han realizado más del 80% de los 9.120 intercambios registrados desde 2007. Poniendo el foco en 2019, el capítulo estudia cómo ha evolucionado estos años, los cambios y tendencias más relevantes, cuál ha sido el rol de los países o qué capacidades se fortalecieron, contribuyendo a su vez al avance en el logro de la Agenda 2030. A todo ello se agrega un aspecto que transversaliza todo el análisis: extraer aprendizajes de la CSS Bilateral realizada y aportar a la respuesta que la región necesita dar a la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19.

II.1

Iniciativas de Cooperación Sur-Sur Bilateral en 2019

En poco más de una década, entre los años 2007 y 2019, los países iberoamericanos participaron en cerca de 7.400 iniciativas de CSS Bilateral. El Gráfico II.1 abarca todo ese periodo y distribuye dichas iniciativas según el año en que cada una de ellas estuvo en ejecución, diferenciando a su vez cuando se concretaron a través de acciones o de proyectos.

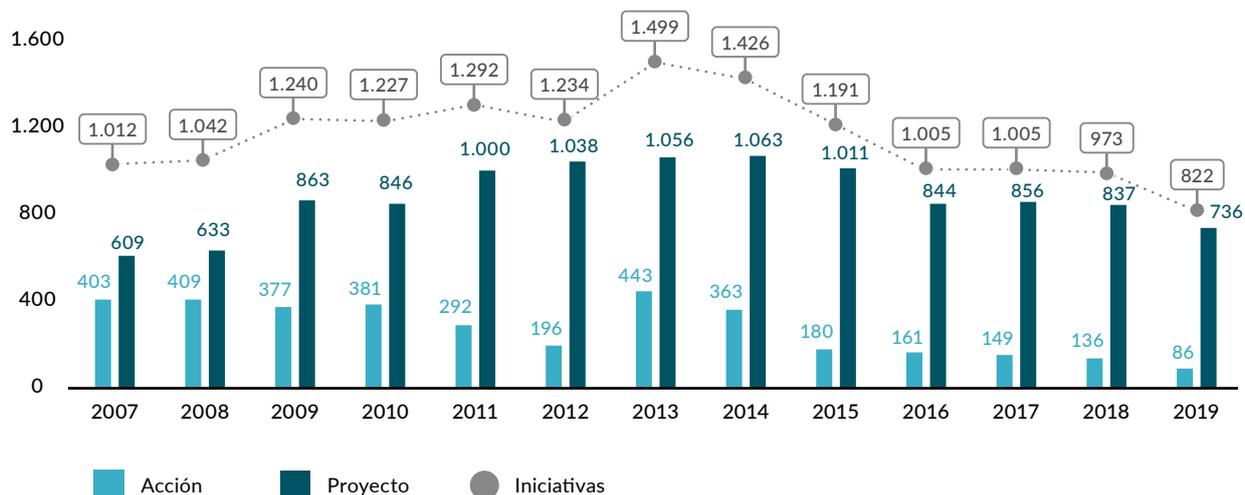
Una primera aproximación al comportamiento del total de las iniciativas sugiere tres etapas bien diferenciadas: de intenso crecimiento entre 2007 y 2013; de fuerte caída, desde 2014 hasta 2016; y de una cierta estabilización, culminada sin embargo con una nueva reducción, entre 2017 y 2019. En efecto, las 1.000 iniciativas registradas en 2007 crecieron a una tasa media anual del 7,2%, lo que impulsó la cifra final hasta el máximo histórico de 2013, cercano a las

1.500. Desde ese momento hasta 2016, se produce una caída muy intensa que vuelve a dejar la cifra total de iniciativas rozando la barrera del millar. Finalmente, en 2017 se abre una etapa de estabilidad que parece terminar en 2019, cuando una nueva caída sitúa la cifra total de iniciativas en el valor más bajo de todo el periodo (822). No hay sin embargo elementos suficientes para entender esta última reducción como un cambio de tendencia. Hay que interpretar los datos con cautela, pues las condiciones impuestas por la pandemia de la COVID-19 han dificultado la capacidad de los países para recoger la información referida a 2019, pudiendo haber generado un subregistro.

GRÁFICO II.1

Evolución de acciones, proyectos e iniciativas de CSS Bilateral de Iberoamérica con todos los socios. 2007-2019

En unidades

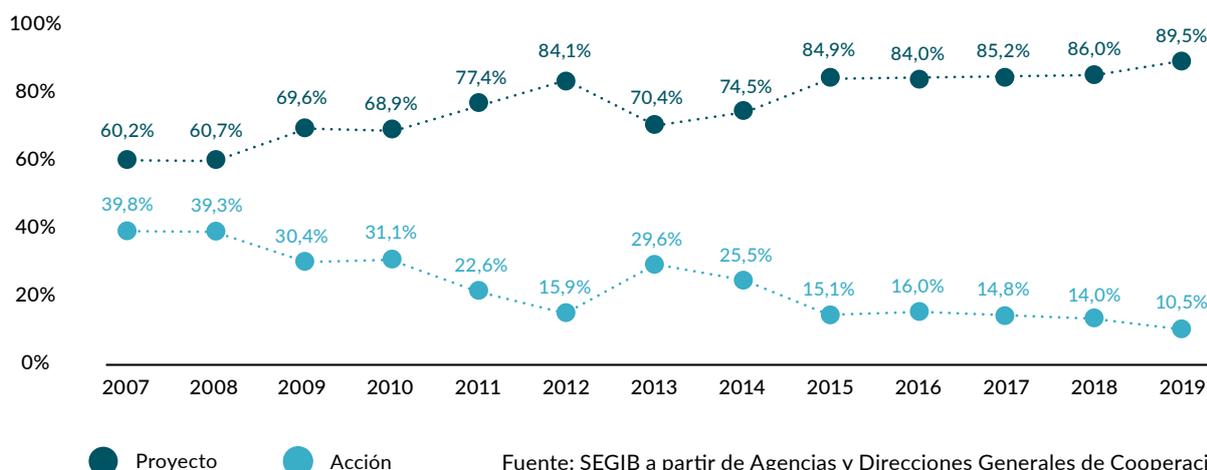


Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

GRÁFICO II.2

Evolución de la participación de los proyectos y las acciones en el total de las iniciativas de CSS Bilateral de Iberoamérica con todos los socios. 2007-2019

En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

El mismo Gráfico II.1 sugiere además un distinto (e incluso contrapuesto) comportamiento de las acciones y los proyectos. Para ratificar y mostrar de un modo más claro lo distinta que fue la evolución de cada tipo de iniciativa, se elaboró

el Gráfico II.2. Su observación permite comparar, para cada año del periodo 2007-2019, cuál ha sido la participación relativa de las acciones y de los proyectos sobre el total de las iniciativas.

Tal y como se observa, los dos valores asumen trayectorias claramente divergentes, en lo que sugiere un progresivo desplazamiento de las acciones en favor de los proyectos. En efecto, en 2007, las acciones (más puntuales, de menor dimensión y, en consecuencia, más fáciles de ejecutar cuando los países quieren empezar a impulsar la cooperación) explicaban prácticamente 4 de cada 10 iniciativas. En cambio, en 2019, más de una década después, representaban una de cada 10. En este sentido, las acciones se siguen ejecutando porque son muy necesarias en la incursión de muchos países en la CSS Bilateral, pero los países muestran cada vez más una mayor capacidad para concentrar sus esfuerzos en la ejecución de proyectos, una herramienta por la que la región apuesta en el 90% de los intercambios en los que participa.

Finalmente, un apunte metodológico, pues las 822 iniciativas de CSS Bilateral mantenidas en ejecución a lo largo de 2019 pueden a su vez dividirse en dos

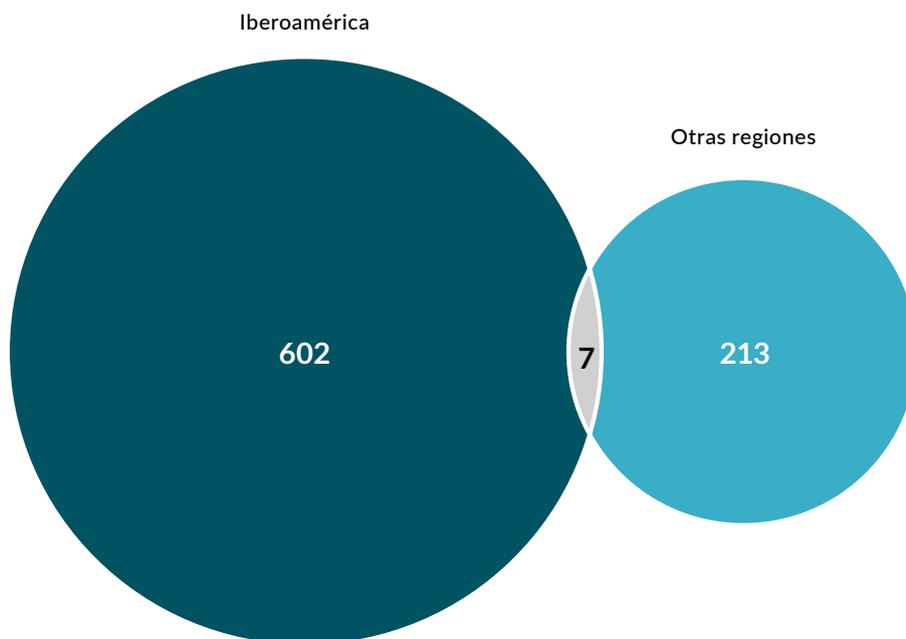
grupos según su área geográfica de actuación: de hecho, el Gráfico II.3 muestra como prácticamente un 75% de las iniciativas intercambiadas tienen lugar entre países de Iberoamérica; mientras que el 25% restante se impulsa junto a países en desarrollo de otras regiones. En este sentido, el presente capítulo se dedica a las más de 600 iniciativas intercambiadas a nivel intrarregional, al interior de Iberoamérica; mientras que las más de 200 restantes se estudian en el cuarto capítulo de este Informe.

En poco más de una década, entre los años 2007 y 2019, los países iberoamericanos participaron en cerca de 7.400 iniciativas de CSS Bilateral

GRÁFICO II.3

Distribución de las iniciativas de CSS Bilateral, según región de intercambio. 2019

En unidades



Nota: En las iniciativas intercambiadas en “Iberoamérica”, tanto el rol de oferente como el de receptor es ejercido por uno o varios países iberoamericanos; en las categorizadas como de “Otras regiones”, los roles lo ocupan, por un lado, países iberoamericanos y por el otro, países en desarrollo de otras regiones. En las 7 iniciativas en las que se registra coincidencia, al menos uno de los dos roles (en general el de receptor) es ejercido, al mismo tiempo, por países de distintas regiones.

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

II.2

Participación de los países en la CSS Bilateral en Iberoamérica

En 2019, los países iberoamericanos intercambiaron bilateralmente y entre sí un total de 609 iniciativas de Cooperación Sur-Sur: 544 se concretaron a través de proyectos y 65, de acciones. La presente sección analiza el modo en que los países participaron de esta cooperación, desde dos grandes perspectivas: la primera pone el foco en la intensidad con la que los países participaron del total de los intercambios, así como los roles desde los que lo hicieron; mientras la segunda fija la atención en el tipo de asociaciones que los países establecieron para cooperar.

II.2.1 Países y roles

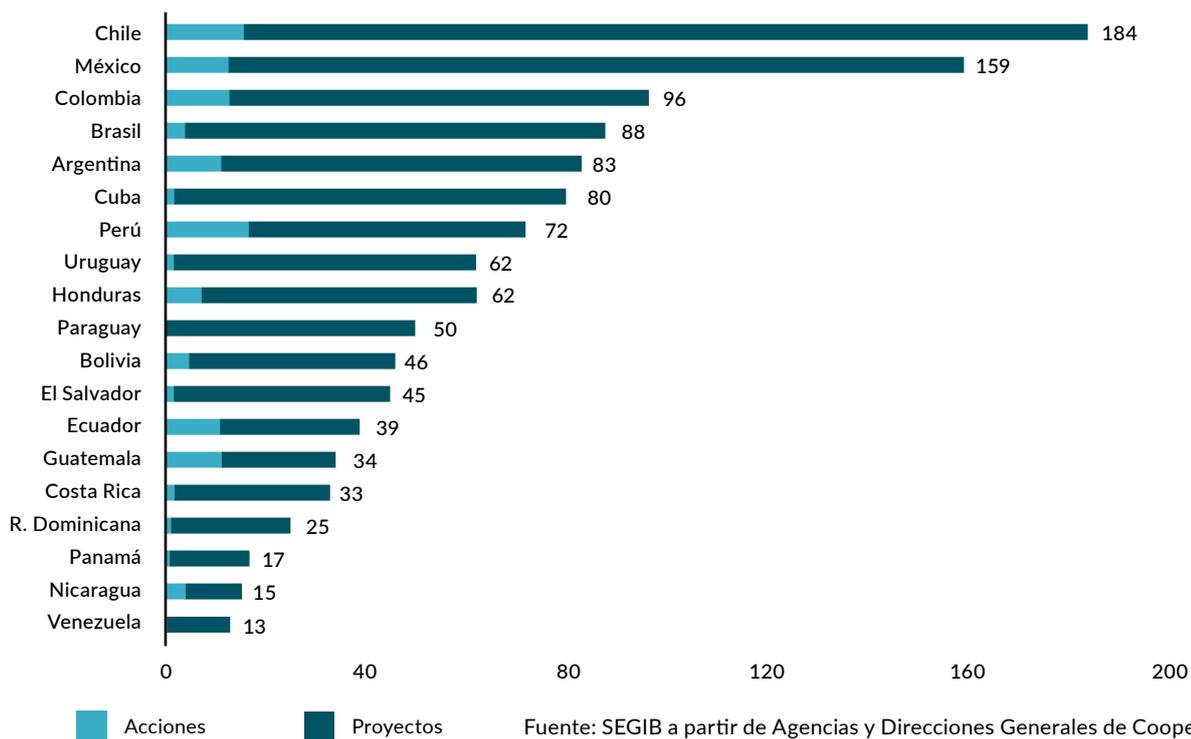
El Gráfico II.4 muestra a los 19 países de América Latina, según el número total de acciones y proyectos de Cooperación Sur-Sur Bilateral en los que cada cual participó a lo largo de 2019. Su observación permite agrupar a los países conforme a sus distintas dinámicas de participación. En efecto, destacaron en primer lugar Chile y México, al Sur y Norte del continente, dos países que llegaron a participar en prácticamente 185 y 160 iniciativas, respectivamente. Le siguieron a cierta distancia, Cuba, Colombia, Brasil y Argentina, todo ellos presentes en un número de iniciativas alto, en la franja entre 80 y 100.

De otro lado, Perú, Uruguay, Honduras y Paraguay registraron también una importante actividad, que se refleja en el hecho de haber estado participando en un total de entre 50 y 72 iniciativas, según el caso. El resto de los países (situados todos en las subregiones andina, centroamericana y caribeña), conforman dos grupos delimitados por la barrera de las 25 iniciativas: así, con una cifra igual o superior, se situaron Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana; mientras Panamá, Nicaragua y Venezuela registraron un nivel de actividad menor.

GRÁFICO II.4

Participación de los países en la CSS Bilateral en Iberoamérica, según acciones y proyectos. 2019

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

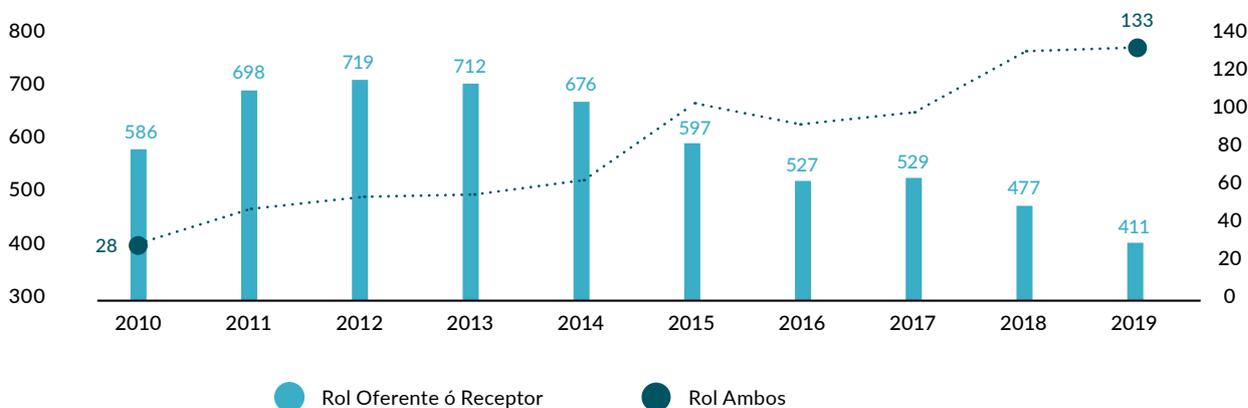
El Gráfico II.4 permite además ratificar otra idea ya expuesta con anterioridad: y es la creciente apuesta por los proyectos en detrimento de las acciones, que pierden importancia relativa tanto en el conjunto de los intercambios como en la cooperación bilateral de cada país. En este sentido, en el conjunto de la CSS Bilateral impulsada en Iberoamérica en 2019, la proporción entre proyectos y acciones es de 8 a 1. Países como Chile y México, registran una ratio ligeramente superior (10/1), siendo los casos más extremos los de Uruguay (30/1) y Cuba (40/1). Hay países, sin embargo, para los que las acciones siguen siendo una herramienta muy importante, y en estos casos la ratio es de 2 o 3 proyectos por acción. Cabe destacar aquí a Nicaragua, Guatemala, Ecuador y Perú.

Otra perspectiva interesante y complementaria reside en conocer qué rol ejercen los países. En general, en una iniciativa de CSS Bilateral participan dos socios. Históricamente, lo más común es que uno de ellos ejerza como oferente y el otro como receptor. Sin embargo, en los últimos años la práctica se ha transformado y han emergido con fuerza iniciativas en las que los dos socios ejercen tanto el rol de oferente como el de receptor. Para simplificar se decidió que en esas iniciativas los dos socios ejercieran el rol “ambos”. La creciente importancia de esta práctica queda recogida en el Gráfico II.5, el cual compara, para el periodo 2010-2019, las dinámicas seguidas por el volumen de proyectos de CSS Bilateral en los que los países han participado ejerciendo un solo rol (eje vertical primario, a la izquierda) o los dos (eje secundario, a la derecha).

GRÁFICO II.5

Proyectos de CSS Bilateral, según el rol desde el que los países participan. 2010-2019

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

Tal y como se observa, entre 2010 y 2012, el número de proyectos en los que los países participantes ejercieron un solo rol aumentó en más de un 20%: de 586 a cerca de 720. A partir de ese momento, sin embargo, se produce un punto de inflexión y la cifra de proyectos empieza a reducirse notablemente, a una tasa promedio anual del -7,5%, que empuja el dato final hasta los 411 de 2019. Este progresivo decrecimiento resulta, principalmente, de un proceso de desplazamiento en favor de los proyectos en los que los países ejercen el rol “ambos”: así,

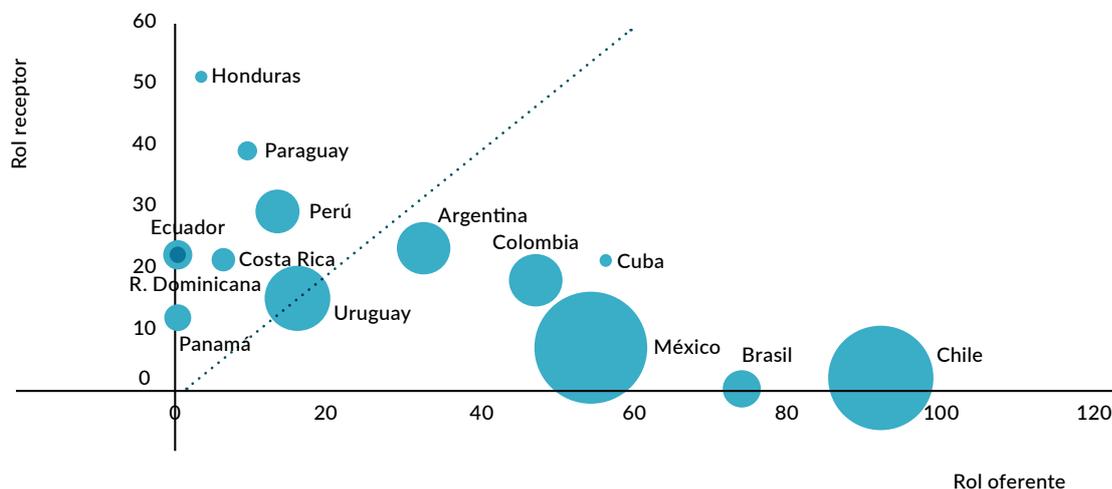
durante la década comprendida entre 2010 y 2019, esa fórmula de participación aumenta en un 21% de media anual, un ritmo de crecimiento que prácticamente multiplica por cinco la cifra final de estos proyectos (desde los 28 hasta los 133).

Se trata de una dinámica que, tal y como se ha señalado, emerge con fuerza y que, además, parece ser una apuesta (aunque no exclusiva) de los países que venían tradicionalmente ejerciendo como “oferentes”. Al menos eso sugiere el Gráfico II.6, el cual combina,

GRÁFICO II.6

Proyectos de CSS Bilateral en Iberoamérica, según país y rol (receptor, oferente, ambos). 2019

En unidades, proyectos como receptor (eje vertical); como oferente (eje horizontal); con rol ambos (tamaño burbuja)



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

para cada uno de los países de América Latina que han participado de los 544 proyectos de CSS Bilateral de 2019, tres tipos de informaciones: la referida al número de proyectos en los que participaron como “receptores” (dato referenciado en el eje vertical), como “oferentes” (eje horizontal) y, en su caso, desde el ejercicio del rol “ambos” (información asociada al tamaño de la burbuja).

Tal y como se observa en dicho gráfico, las burbujas de mayor tamaño tienden a ubicarse por debajo de la diagonal, coincidiendo con el espacio en el que a su vez se ubican aquellos países que participan de la CSS Bilateral con un perfil preeminentemente “oferente”. Dos de los casos más ilustrativos son los de México y Chile, quienes ejercieron el rol “ambos” en hasta 85 y 74 proyectos, respectivamente. Otros casos destacados fueron Colombia, Argentina y Brasil, cada uno de ellos ejerciendo el rol “ambos” en 18, 17 y 10 proyectos.

Mientras, en el lado superior de la diagonal, se identifican también algunos países que, mostrando un perfil preferentemente “receptor”, también ejercieron el rol “ambos” en un número suficientemente significativo de ocasiones: se trata de Perú (13 proyectos), junto a Ecuador y Costa Rica (6 y 4, respectivamente). Mención aparte, sin embargo, merece Uruguay, un país con un perfil muy balanceado, prácticamente “dual”, tal y como sugiere el hecho de que se ubique sobre la línea diagonal. En

este sentido, Uruguay participó de los proyectos de CSS Bilateral de 2019 ejerciendo como “receptor” en 16 ocasiones, como “oferente” en 15, y combinando de manera simultánea “ambos” roles, en cerca de 30, una cifra ésta solo superada por Chile y México.

II.2.2. Relaciones de intercambio

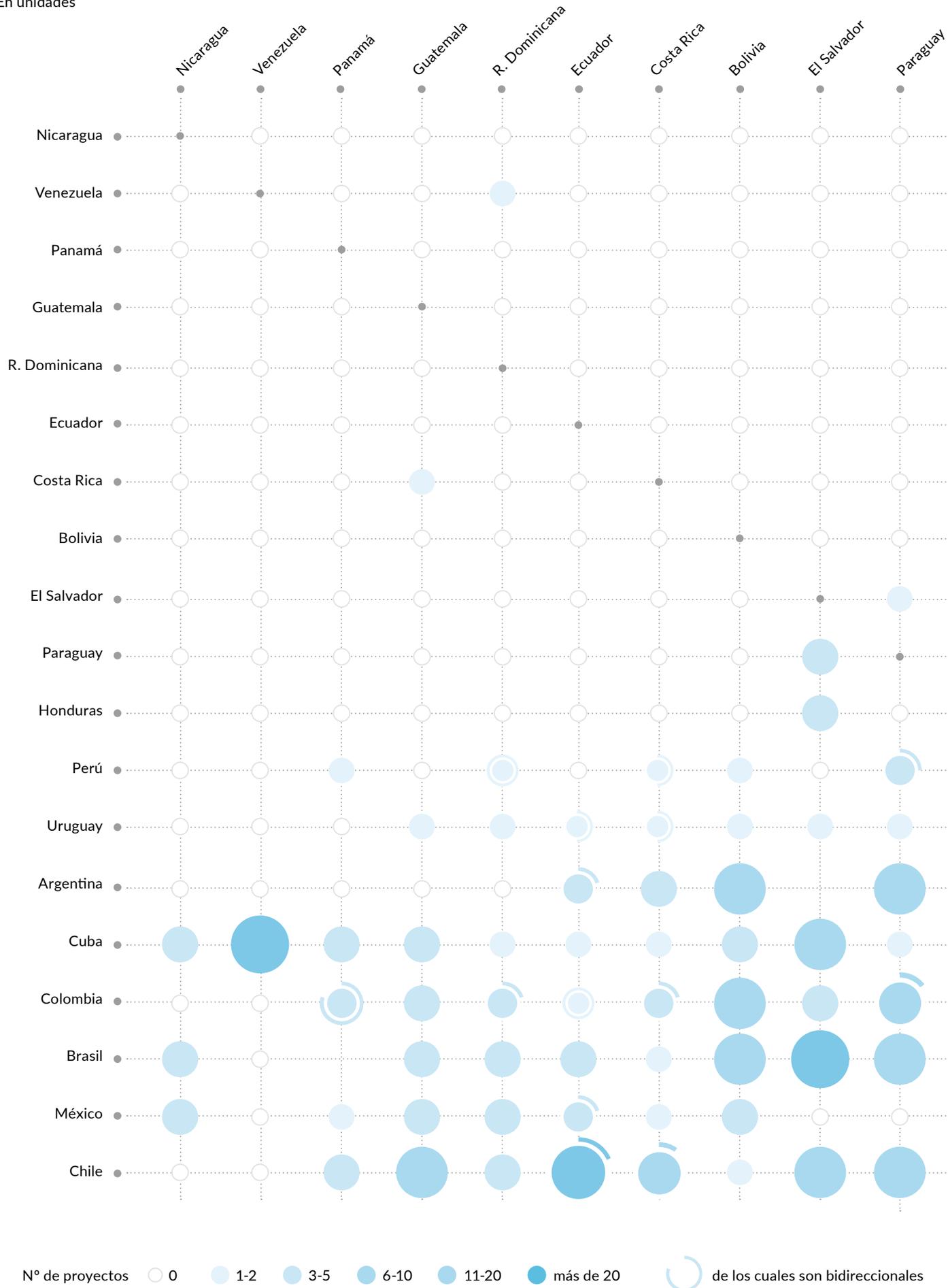
Otra manera de caracterizar el modo en que los países iberoamericanos participaron de la CSS Bilateral que se mantuvo en ejecución a lo largo de 2019, es aproximarse al perfil de los intercambios que se produjeron, lo que principalmente significa conocer con cuántos y quiénes se relacionó cada cual, con qué intensidad o frecuencia y desde qué combinación de roles.

A estos efectos, se elaboró el Gráfico II.7, el cual reproduce el formato de una matriz, situando a los 19 países iberoamericanos que participan de la CSS Bilateral, según ejerzan el rol receptor (en la horizontal superior) o el de oferente (en la vertical izquierda). Los países se ordenan de manera creciente conforme aumenta el total de proyectos en los que cada cual participó, un dato siempre referido a la cooperación realizada a lo largo de 2019 y al interior de Iberoamérica. Conforme a este criterio, Nicaragua aparece en primer lugar (11 proyectos) y Chile al final (168).

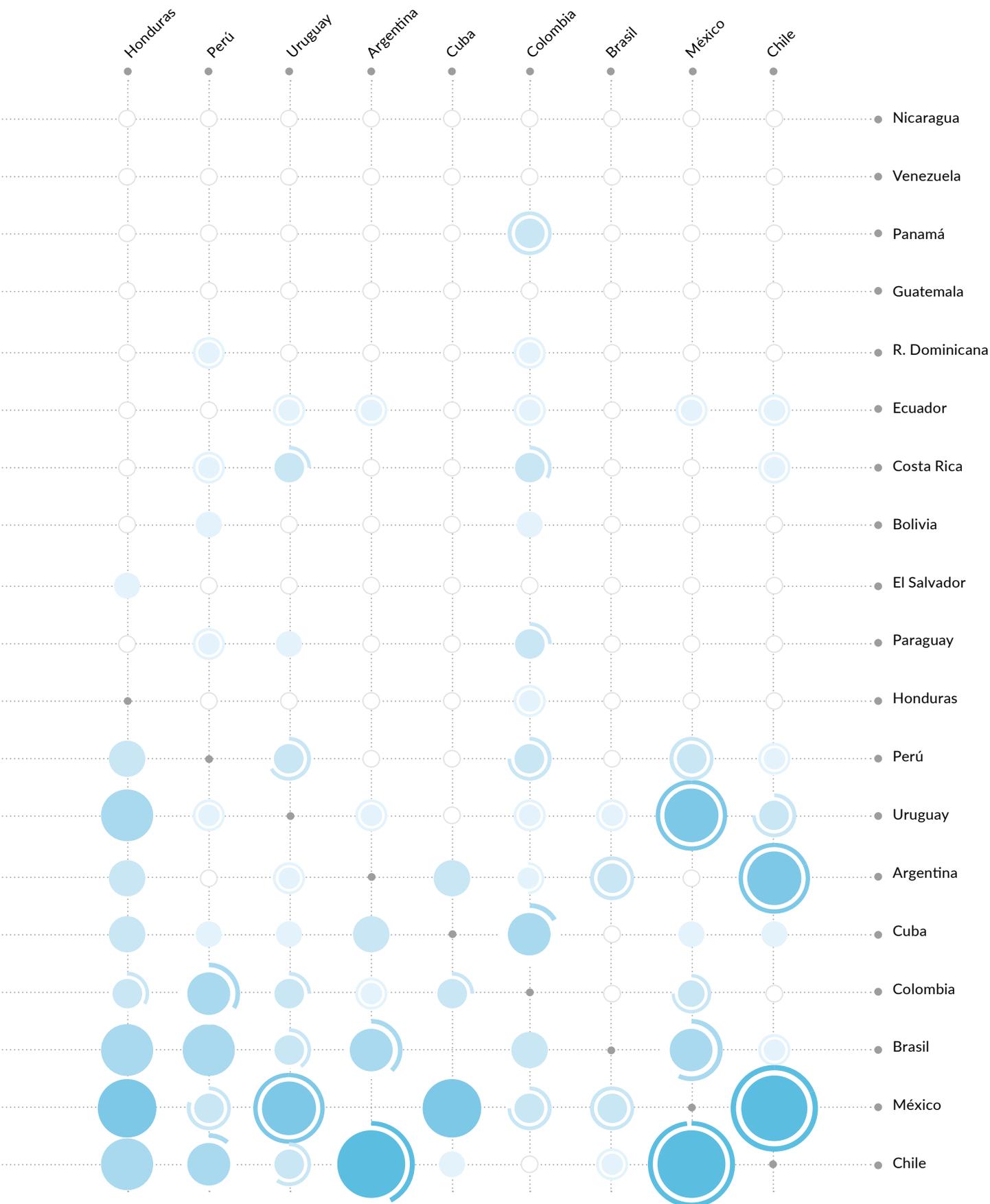
GRÁFICO II.7

Intensidad de intercambio por socios de países, según número de proyectos. 2019

En unidades



Nº de proyectos 0 1-2 3-5 6-10 11-20 más de 20 de los cuales son bidireccionales



Nota: Los países se ordenan de manera creciente, según la cifra total de proyectos de CSS Bilateral en los que participara en 2019 en Iberoamérica. Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

Al punto de intersección entre dos países se le asigna una burbuja cuyo tamaño y color (según leyenda) indica si hubo o no intercambio de proyectos y, en caso afirmativo, cuán intenso fue. Complementariamente, vinculando cada burbuja con la vertical o la horizontal en la que se ubica cada uno de los dos socios, se conoce el rol desde el que cada cual participó en la cooperación, con un dato extra: una flecha rodeando la burbuja para indicar, en tamaño proporcional al total, la frecuencia con la que los dos países ejercieron, de manera simultánea, "ambos" roles.

Lo primero que se observa a partir del Gráfico II.7 es que se está en un escenario de enorme dinamismo, en el que los países muestran una gran capacidad para aprovechar las múltiples posibilidades de asociación que existen. Así, cuando se tiene en cuenta que los países iberoamericanos que participan de la CSS Bilateral son diecinueve y que todos pueden ejercer como oferente y como receptor, cada intercambio de iniciativas puede deberse a 342 combinaciones posibles de socios y roles.¹ En 2019, las distintas combinaciones por país y rol ascendieron a 133, lo que significa que se concretaron prácticamente el 40% de las relaciones

que potencialmente podrían tener lugar. Esta cifra contrasta, por ejemplo, con la correspondiente a 2010, cuando solo se ejecutaron 1 de cada 10.

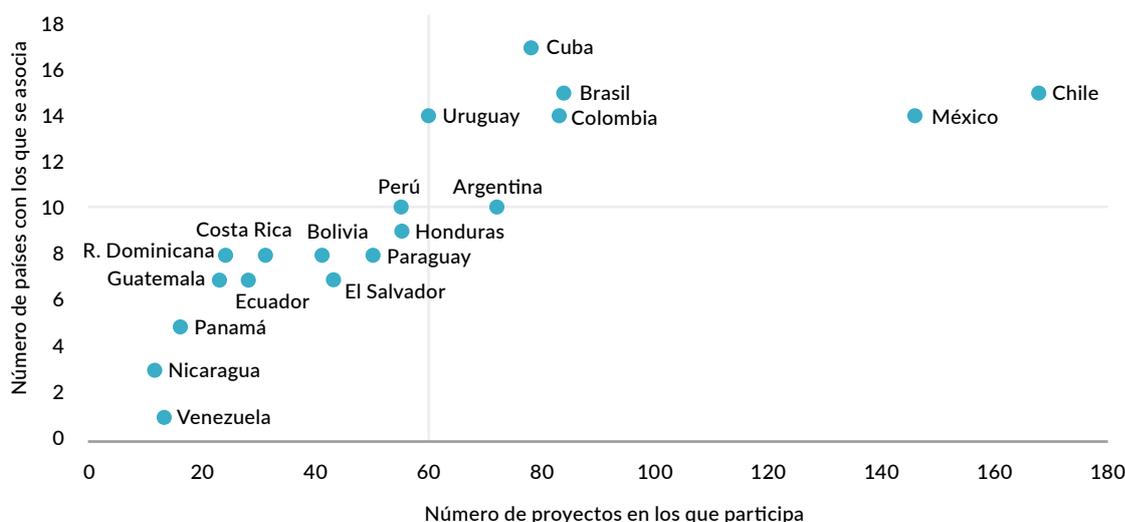
La posibilidad de concretar cada vez nuevas y más distintas asociaciones, se da porque existe también un proceso de ampliación y diversificación del número de socios con el que cada país se relaciona. Sobre el mismo Gráfico II.7, este hecho se manifiesta por el espacio en el que tienden a concentrarse las burbujas: los dos cuadrantes sur y los dos este. Esto sucede porque sobre dichos cuadrantes se sitúan los intercambios relativos a los países que participan de un mayor número de proyectos y que, por tanto, tienen también la posibilidad de diversificar su cooperación en torno a más actores distintos.

El Gráfico II.8 refuerza esta idea, a la vez que facilita la identificación de una pauta general. En este sentido, el gráfico ubica a cada país según el número total de proyectos de CSS Bilateral en los que participó en 2019 (dato sobre el eje horizontal) y el del total de los otros países iberoamericanos con los que se asoció para impulsar los intercambios (eje vertical),

GRÁFICO II.8

Participación de los países en la CSS Bilateral en Iberoamérica, según el total de proyectos en los que cada uno de ellos participó y el número de socios con los que se relacionó. 2019

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

¹ El total de 342 se obtiene de multiplicar 19 por 19 y restarle las 19 en que cada país se combinaría con él mismo.

/// Se está en un escenario de enorme dinamismo, en el que los países muestran una gran capacidad para aprovechar las múltiples posibilidades de asociación que existen ///

siendo el máximo 18. La correlación positiva que existe entre las dos variables deriva en una nube de puntos creciente, según la cual: los países que participan en menos de 20 proyectos tienden a relacionarse con un máximo de 5 socios distintos; los que participan en entre 20 y 60 proyectos, con entre otros 7 y 10; mientras que los más dinámicos, con intercambios superiores, y aun con alguna excepción, se relacionan con unos 15 socios.

En este escenario, la distribución del total de los 544 proyectos de CSS Bilateral que los países intercambiaron en Iberoamérica a lo largo de 2019 por pares de socios es muy desigual. Así, y tal y como se observa en el mismo Gráfico II.7, los valores de intercambio son muy dispares y oscilan dentro de un rango notablemente amplio (mínimos de 1 y 2 proyectos y máximos por encima de 50). De hecho, lo más frecuente (sucede en prácticamente dos tercios de los intercambios entre socios) es que no se ejecuten más de 5 proyectos. La segunda casuística de mayor frecuencia (casi el 30% de las ocasiones), es que el intercambio se concrete en la ejecución de hasta 15 proyectos. Y lo menos habitual (menos de un 5% de los casos, tendientes a concentrarse visualmente en el cuadrante sureste del gráfico) es que se registre un intercambio superior, de entre 15 y 56 proyectos.

En este sentido, la posibilidad de asociarse con más o menos países y de distribuir el total de proyectos en los que cada uno participa de un modo más o menos concentrado o diversificado, determina el patrón de intercambio de un país. Pero un elemento extra le infunde además una impronta especial: el

peso que, sobre el total intercambiado, tienen los proyectos “bidireccionales”, aquellos en los que los países ejercen simultáneamente como oferente y como receptor. Dos casos ilustran la diferencia: Cuba (quien cooperó junto a 17 de los 18 socios posibles) y México (segundo país con más intercambios en 2019). Su comportamiento queda recogido, respectivamente, en los Gráficos II.9.A y II.9.B, los cuales distribuyen (sobre un diagrama de flujos) el total de los proyectos en los que cada uno de ellos participó, situando en el caudal izquierdo a quienes ejercieron el rol de oferentes y en el derecho, el de receptor.

Así, Cuba, quien en 2019 participó en 78 proyectos de CSS Bilateral, muestra un perfil preferentemente oferente, un rol desde el que concretó más del 90% de sus intercambios. Solo desde este rol, Cuba se asoció con otros 17 países de la región (todos excepto Brasil), en lo que sugiere una diversificada distribución de su cooperación. Esta percepción se ratifica por el hecho de que sus dos principales socios, México y Venezuela, apenas expliquen, en cada caso, alrededor de un 15% de sus proyectos.

Por su parte, México, segundo país con mayor dinamismo en la CSS Bilateral de 2019 (146 proyectos), ejecutó su cooperación junto a otros 14 socios, dos de los cuales (Chile y Uruguay) destacan especialmente por dos motivos: por un lado, porque México comparte con ellos 56 y 18 proyectos que explican, de manera conjunta, la mitad de su cooperación; y por el otro, porque se trata, en su práctica totalidad, de proyectos en los que los dos países participantes ejercen simultáneamente “ambos” roles.² De hecho, los intercambios con Chile y Uruguay se fomentaron a través de un instrumento: los Fondos de Cooperación Conjunta que, desde los años 2008 y 2009, México tiene firmados con los dos países (SEGIB, 2020). Este hecho contribuye a dotar a México de un perfil más dual o balanceado entre ambos roles, y que se refuerza, principal, aunque no exclusivamente, con otros intercambios también “bidireccionales”, entre los que destacan los realizados junto a Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

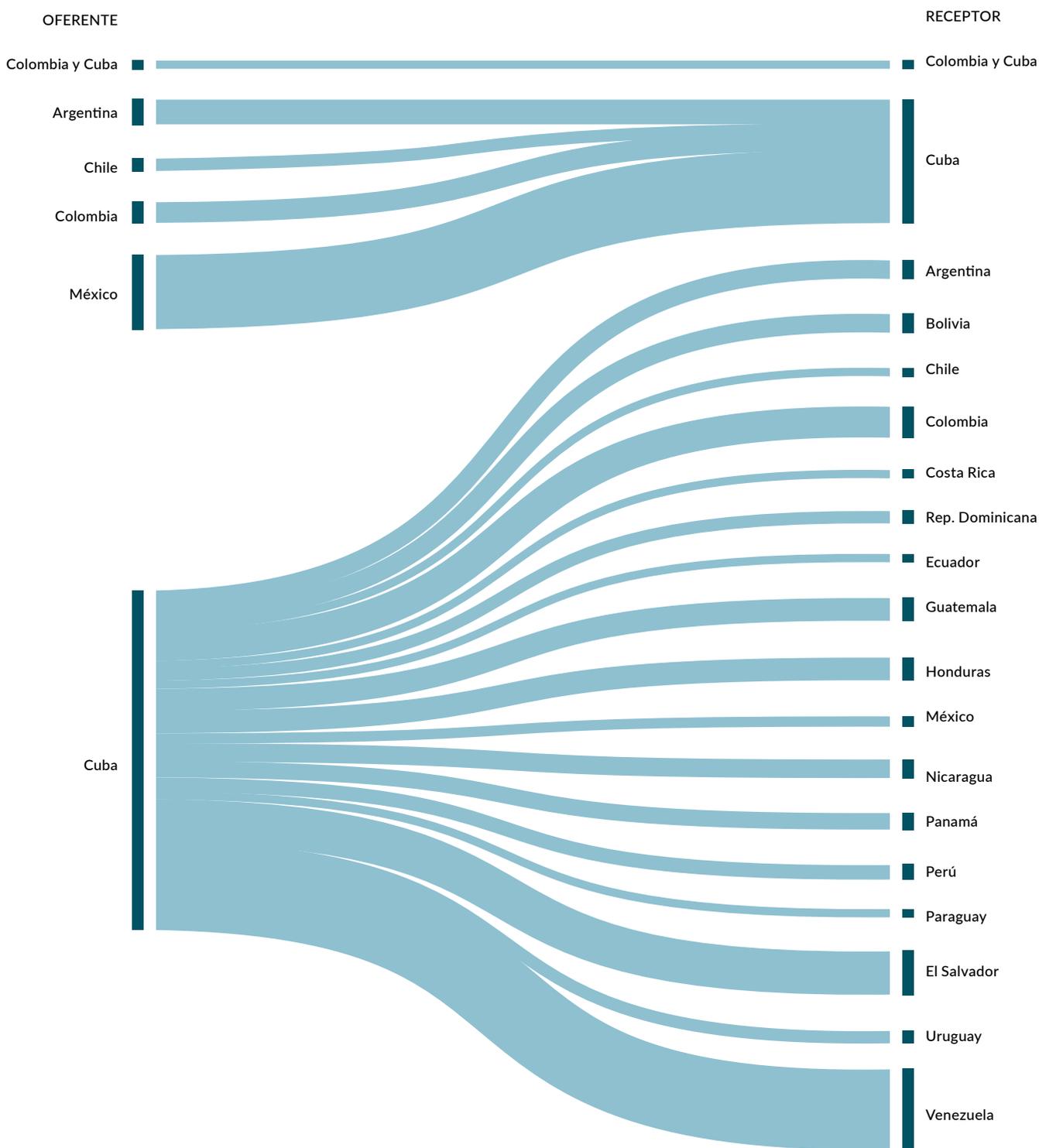
² Para identificar el ejercicio de este rol sobre el diagrama de flujos, se optó por poner los nombres de los dos países implicados, tanto sobre el flujo que nace en el caudal izquierdo (cuando se ejerce como oferente) como sobre aquel al que llega en el caudal derecho (cuando se ejerce como receptor).

GRÁFICO II.9

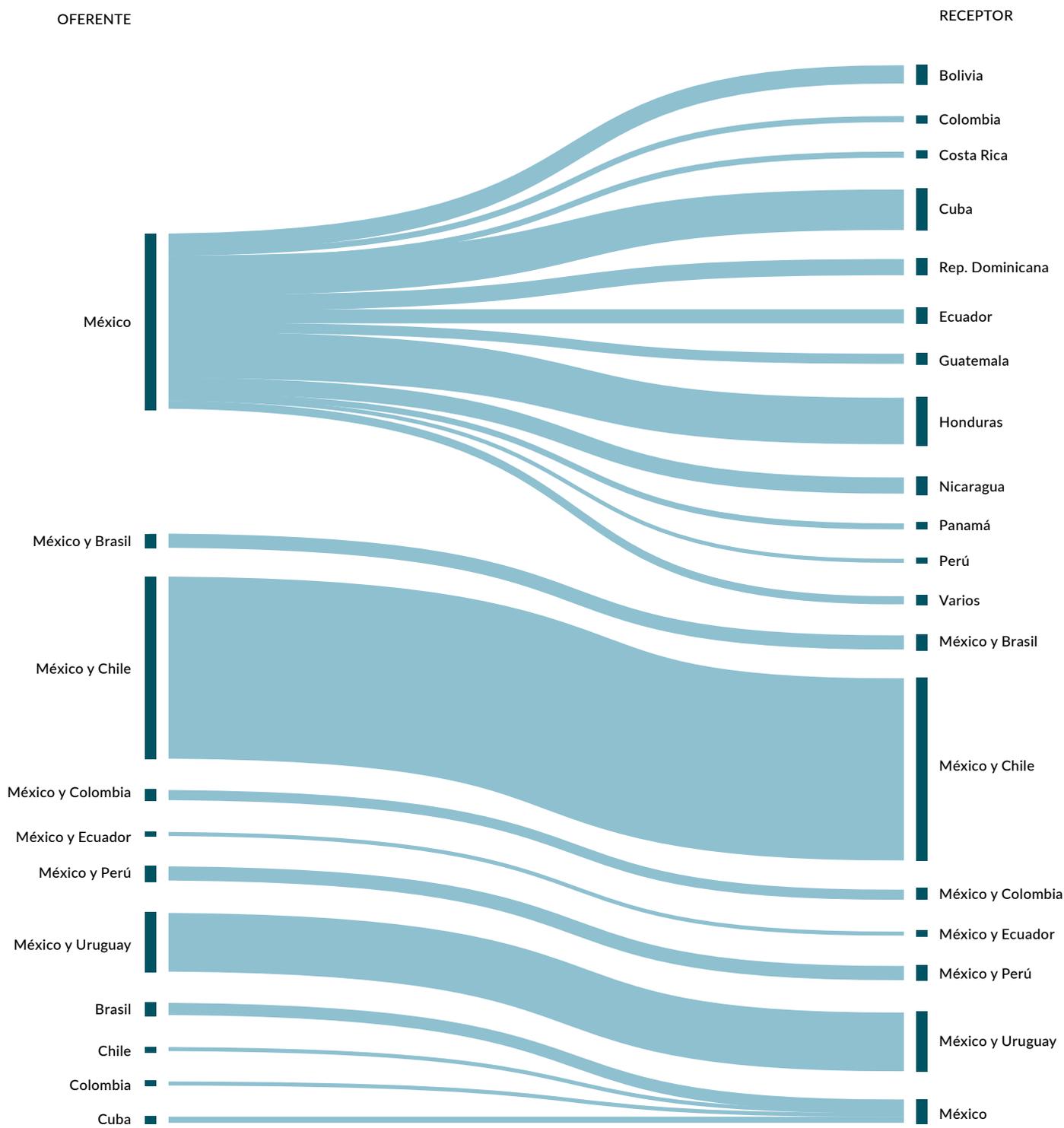
Distribución de los proyectos de CSS Bilateral de Cuba y México con socios iberoamericanos, según rol. 2019

En unidades

II.9.A. Cuba



II.9.B. México



Nota: Cuando un proyecto es "bidireccional" y los dos países ejercen simultáneamente "ambos" roles, se opta por señalar los flujos correspondientes con los dos nombres, tanto en el caudal de "oferente" como en el de "receptor".
 Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

II.3

Análisis sectorial de la Cooperación Sur-Sur Bilateral de 2019

La presente sección pone el foco en las capacidades que se fortalecieron a través de la CSS Bilateral, desde una doble perspectiva: la primera, de alcance regional; y la segunda, con una mirada país. Se trata de conocer qué fortalezas compartieron los países cuando ejercieron el rol de oferentes; qué necesidades cubrieron o qué brechas trataron de ir

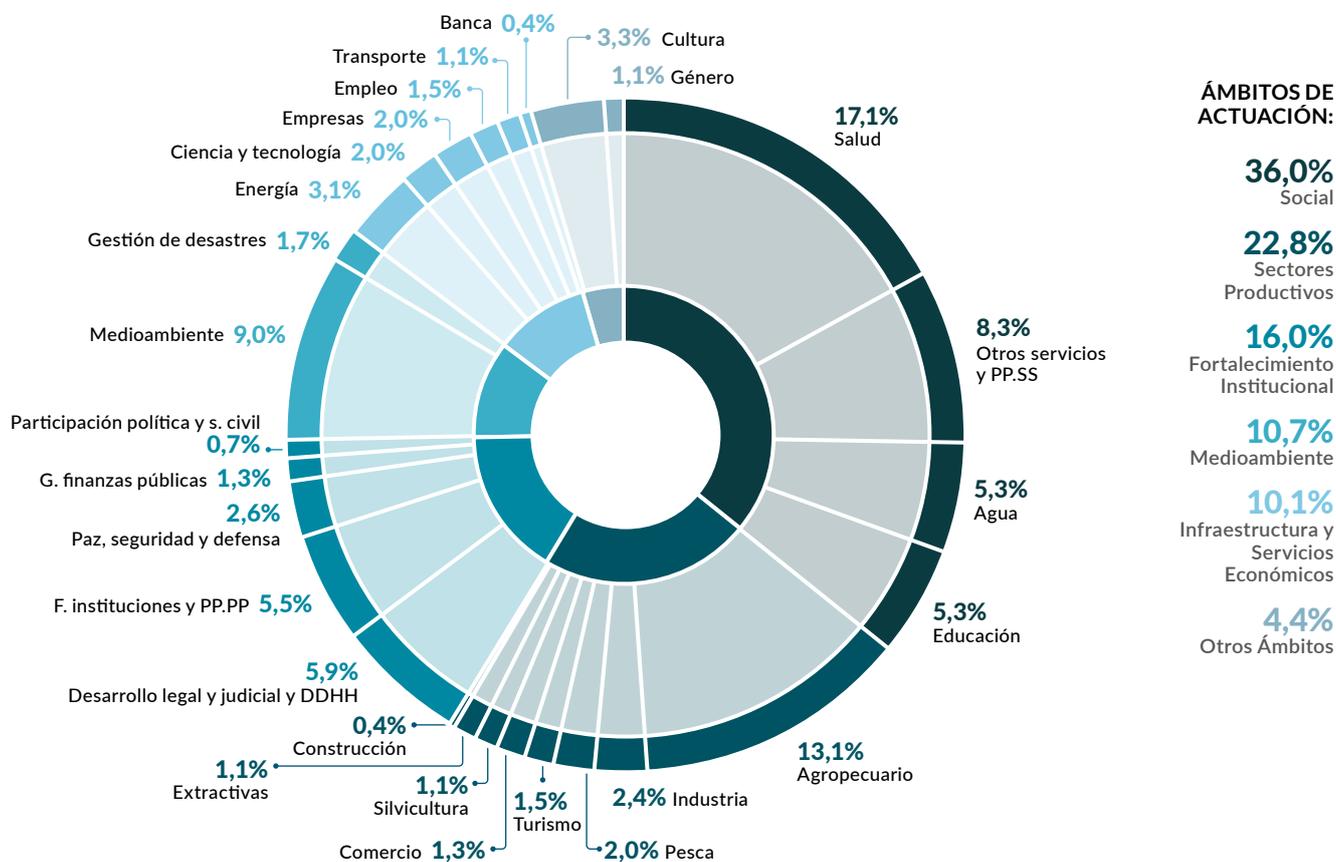
cerrando cuando participaron como receptores; y, en definitiva, cómo se fortaleció al conjunto de la región. Para orientar este ejercicio, la CSS Bilateral de 2019 se analiza desde una perspectiva sectorial y de ámbitos de actuación, según la clasificación definida y consensuada en el espacio iberoamericano y que está recogida en la Nota metodológica.

Complementariamente, y en el contexto de la actual pandemia de la COVID-19, este conocimiento de las capacidades fortalecidas a través de la CSS Bilateral resulta además fundamental para extraer aprendizajes de experiencias anteriores y tratar de ver cómo desde la cooperación se puede contribuir a la respuesta sanitaria, económica y social que Iberoamérica necesita impulsar ante este enorme reto.

GRÁFICO II.10

Proyectos de CSS Bilateral, por sector de actividad y ámbito de actuación. 2019

En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

II.3.1. Capacidades fortalecidas

El Gráfico II.10 distribuye los 544 proyectos de CSS Bilateral mantenidos en ejecución en Iberoamérica a lo largo de 2019, según el sector de actividad y ámbito de actuación al que principalmente atendieran. Los sectores se visualizan en el círculo concéntrico externo y los ámbitos que los agrupan, en el interno.

En una primera aproximación, según ámbitos de actuación, el Gráfico II.10 muestra cómo, tal y como viene siendo habitual, la mayor parte de los proyectos (más de un tercio), se dedicaron a fortalecer capacidades en el área de lo Social. Cuando se agregan el 22,8% y el 16,0% de los intercambios que, respectivamente, se dedicaron a los Sectores Productivos y al Fortalecimiento Institucional, se explican ya el 75% de los proyectos de 2019. La atención al Medioambiente (10,7%), las Infraestructuras y Servicios Económicos (10,1%) y, puntualmente, a los Otros ámbitos (un 4,4%), constituye el último 25%.

La distribución anterior llega determinada por la importancia relativa que a su vez registran los distintos sectores. En este sentido, a lo largo de 2019, y como venía sucediendo en años anteriores, la actividad que concentró un mayor número de proyectos (más de 90, equivalentes al 17,1% del total) volvió a ser la de la *Salud*. Este dato es más que relevante teniendo en cuenta la grave crisis sanitaria que, desde principios de 2020, ha provocado la pandemia de la COVID-19. Detenerse en el detalle de las temáticas que específicamente abordan esos proyectos, se convierte hoy en una tarea imprescindible para

/// La mayor parte de los proyectos (más de un tercio), se dedicaron a fortalecer capacidades en el área de lo Social ///

CUADRO II.1

La Cooperación Sur-Sur de Iberoamérica ante la crisis sanitaria de la COVID-19

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara que el brote de neumonía detectado inicialmente en Wuhan (China), del que empiezan a surgir casos en otros países del mundo, constituye lo que se denomina una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII). Un mes y medio después, el 11 de marzo de 2020, los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y su gravedad llevan a la misma OMS a determinar que la COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia (OMS, 2020).

Transcurrido otro mes, el 14 de abril de 2020, la OMS publicó una actualización de la que será su “Estrategia frente a la COVID-19”.

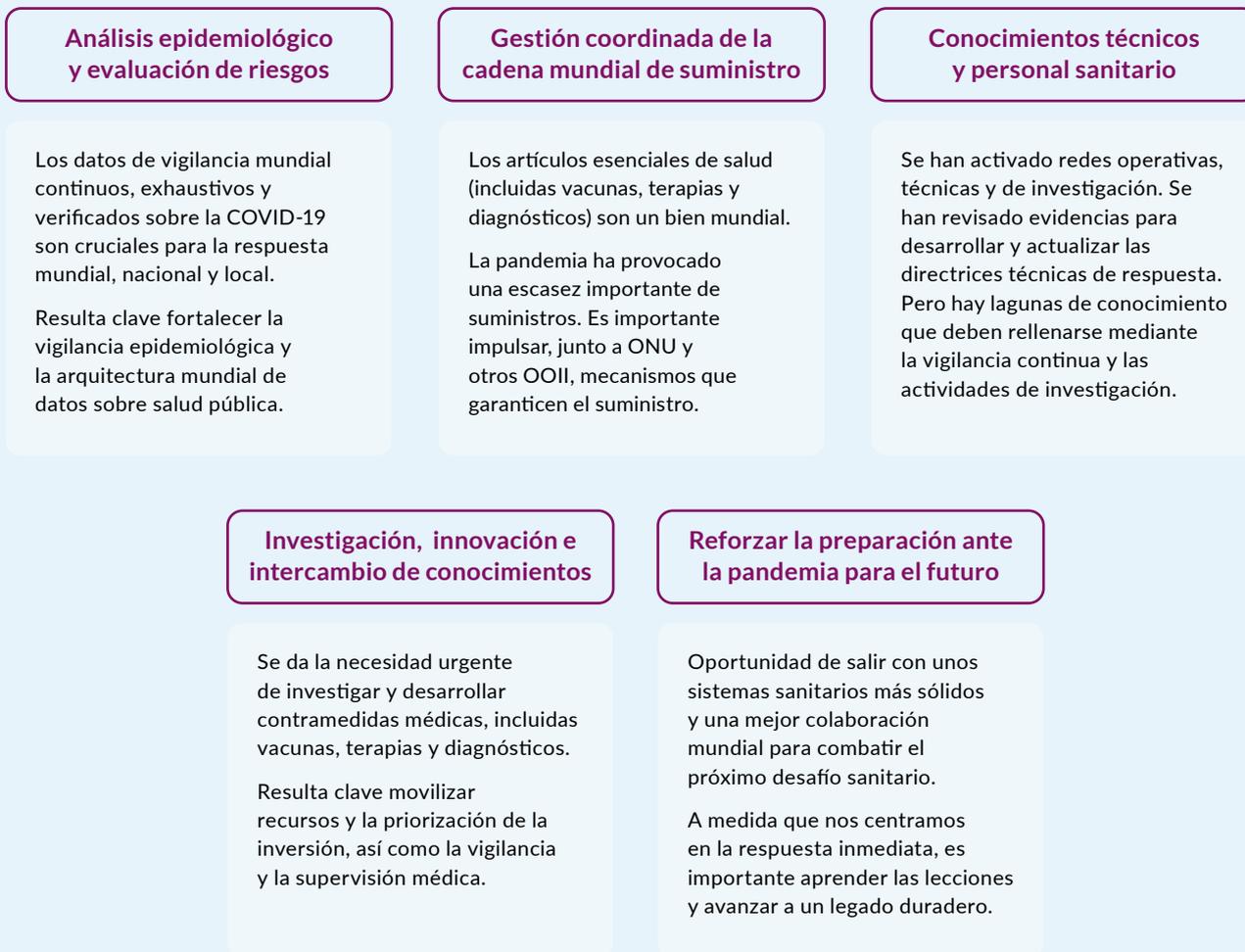
Este documento-guía se nutre del Plan Estratégico de Preparación y Respuesta presentado a la comunidad internacional el 3 de febrero de 2020, así como de sus aprendizajes y de otras recomendaciones técnicas que se fueron elaborando a medida que la pandemia avanzó. Las principales líneas de la estrategia de respuesta propuesta, actualizada en abril de 2020, quedan recogidas, en sus dimensiones global y nacional, en el primero de los esquemas.

Tal y como se observa, siempre según la OMS y en lo que se refiere a la acción internacional, resulta clave reforzar la vigilancia epidemiológica, basada en la generación de unos datos que son cruciales para la toma de decisiones

y para el diseño de medidas, directrices técnicas y estrategias de respuesta a la COVID-19. También se vuelve crítico todo lo relativo a la colaboración y coordinación internacional para avanzar en la investigación y el desarrollo de terapias y vacunas que permitan curar e inmunizar a la población mundial, así como coordinarse para garantizar el suministro estable y seguro de medicamentos y de cualquier artículo esencial de salud, incluyendo entre estos esas mismas terapias y vacunas. Asimismo, la protección y dotación de recursos al personal sanitario y el fortalecimiento de los sistemas de salud se convierten en una necesidad si se quiere responder mejor a los retos de hoy y a cualquier desafío futuro.

Principales líneas de la estrategia global y nacional de la OMS frente a la COVID-19

ESTRATEGIA GLOBAL



Fuente: SEGIB a partir de OMS (2020)



conocer cuáles son las fortalezas de la región en esta materia, tratar de aprender de las experiencias pasadas y poder así contribuir a armar la respuesta que Iberoamérica tendrá que dar ante este desafío sin precedentes, no solo en el corto, sino también en el medio y largo plazo. Con este espíritu se elaboró el Cuadro II.1, el cual revisa la experiencia pasada,

desde un foco ampliado a los años 2018 y 2019 y a una concepción más integral de la salud (la cual permite incorporar elementos que no solo se encuentran clasificados bajo su sector),³ y analiza el modo en que la CSS puede contribuir a la respuesta a esta grave crisis, en línea con las recomendaciones dadas por la propia Organización Mundial de la Salud (OMS).

³ Tal y como se verá en el Cuadro II.1, se recurre a una concepción más integral de la salud, como la que utilizan las organizaciones Mundial y Panamericana (OMS y OPS, respectivamente). Esta concepción permite incorporar al análisis problemáticas relativas a esta materia que son muy relevantes en la lucha contra la COVID y que, a priori, fueron clasificadas bajo otros sectores, caso de los adultos mayores (en general clasificados bajo los *Otros servicios y políticas sociales*) o de la inocuidad de alimentos (bajo el *Agropecuario*).

ESTRATEGIA NACIONAL



Fuente: SEGIB a partir de OMS (2020)



Además del sector *Salud*, y en lo que se refiere todavía al ámbito de lo Social, hay que destacar los 45 proyectos orientados a fortalecer los *Otros servicios y políticas sociales*, que explican hasta un 8,3% del total intercambiado en Iberoamérica en 2019. Fue relevante aquí la cooperación que fomentó el deporte como herramienta para una mayor inclusión social, especialmente de los jóvenes; la dedicada a la promoción de viviendas de interés social y a la rehabilitación integral de los barrios; así como a la atención de colectivos vulnerables, entre los que cabe sobre todo mencionar a la primera infancia, los adultos mayores, las personas con discapacidad

(hay proyectos específicos sobre programas nacionales de comunicaciones para personas que sufren sordera) y las comunidades indígenas.

Completan el escenario de lo Social, el 10% de los proyectos que, a partes iguales, se dedicaron a fomentar la *Educación* y el *Abastecimiento y saneamiento de agua*. Se identifican bajo estas categorías proyectos dedicados, por un lado, a la alfabetización, la formación de profesionales, el fomento de la digitalización, y la adaptación curricular para garantizar una educación de calidad a niños menores de cuatro años, así como a aquellos que están en tratamiento hospitalario;

Complementariamente, resulta recomendable que la respuesta nacional involucre y coordine a todos los niveles de gobierno, incorpore mecanismos propios de la gestión de emergencias y combine planes de contingencia con otros de medio y largo plazo. Con el objeto de frenar la transmisión y controlar los casos, la OMS sugiere disponer de datos precisos en tiempo real y de un buen sistema de vigilancia para la detección temprana. La implicación de todos es clave: por un lado, de la población, que debe tener acceso a la información y recibir mensajes claros que contribuyan a un buen ejercicio de la responsabilidad personal; y por el otro, de un sistema de salud que deber ser fortalecido para poder compatibilizar la respuesta a la pandemia con el ejercicio normal de sus funciones. Para ello, hay que dotarlo de mayores recursos y ampliar sus capacidades, especialmente en lo relativo a la atención primaria, pudiendo recurrir para ello a soluciones innovadoras que, apoyadas en la tecnología, contribuyan a amplificar su capacidad de respuesta (aplicaciones de rastreo, consultas médicas remotas y telesalud, entre otros).

En este escenario, es interesante identificar los aportes que desde la Cooperación Sur-Sur se pueden realizar para responder, en lo inmediato, pero también en el medio y largo plazo, a esta grave crisis. La región acumula una experiencia notable en esta temática: en efecto, entre 2006 y 2019, el total de las acciones y proyectos de CSS Bilateral que atendieron al sector de la *Salud* ascienden a 835. Del mismo modo, y año tras año, la *Salud* es el sector bajo el que se tiende a orientar la mayor parte de los intercambios bilaterales: así, solo en 2018 y 2019, alrededor de un centenar de proyectos, equivalentes al 18% y 17% del total ejecutado en cada ejercicio, atendió al fortalecimiento en materia sanitaria.

Pero la experiencia se vuelve todavía más rica si se recurre a una concepción más integral de la salud, como las que utilizan la OMS y la OPS. En este caso el abanico de proyectos se amplía, pues permite incorporar a este estudio iniciativas que, clasificadas bajo otros sectores, atienden también problemáticas relativas a esta materia. A modo de ejemplo, los proyectos de atención integral clasificados bajo los *Otros servicios y políticas sociales*, multisectoriales, pero con componentes sanitarios, o los que

atienden aspectos más amplios de la salud pública, caso de los que tratan la inocuidad de alimentos, categorizados bajo los sectores *Agropecuario* o de la *Industria*.

Analizando desde esta nueva perspectiva, el impacto es mucho mayor, pues se obtiene que cerca de un tercio (29,6%) de los 766 proyectos de CSS Bilateral que estuvieron en ejecución en algún momento de los años 2018 y 2019 contribuyeron de algún modo a fortalecer las capacidades regionales en el área de la *Salud*. El segundo gráfico distribuye esos 227 proyectos y aplica la categorización de OPS y OMS por áreas programáticas para diferenciar los objetivos concretos a los que atienden: la reducción e incluso eliminación de enfermedades transmisibles (uno de cada 10 proyectos); la prevención y tratamiento de las no transmisibles (un 15%); la promoción de determinantes y condiciones de salud a lo largo de todo el ciclo de vida (prácticamente 4 de cada 10); el fortalecimiento de los sistemas de salud (la cuarta parte); y todas las intervenciones relativas a la reducción de riesgos, preparación, respuesta y recuperación ante el impacto que puedan generar epidemias, desastres, conflictos o emergencias ambientales (un 12,3%).



y por el otro, a una mejor gestión de los recursos hídricos, la recarga de acuíferos y la introducción y gestión de tarifas y precios, especialmente sobre los servicios ecosistémicos, para avanzar, no solo hacia una mayor preservación de los recursos, sino también hacia modelos que universalicen su acceso. Es importante destacar que una gran parte

de estas experiencias serán también muy valiosas para extraer aprendizajes ante la pandemia de la COVID-19, no solo en la respuesta a la crisis sanitaria (Cuadro II.1) sino también a la crisis económica y social, abordada en mayor detalle en el Cuadro II.2, incluido al final de esta sección.

Proyectos de CSS Bilateral (2018-2019) categorizados según su aporte a una concepción más integral de la salud y de los que se extraen aprendizajes para atender la crisis sanitaria

En unidades

227 proyectos de CSS que fortalecen la Salud desde una concepción amplia



Proyectos de CSS que ofrecen aprendizajes de aplicación en la estrategia sanitaria de la lucha contra la COVID-19

Nota: Categorización de los proyectos conforme a las áreas programáticas de OMS y OPS.
Fuente: SEGIB a partir de OPS-SEGIB (2017), OMS (2019) y Agencias y Direcciones Generales de Cooperación



En esta misma línea argumental, se situarían los más de 70 proyectos orientados a fortalecer al sector *Agropecuario*. Con un peso relativo superior al 13%, el agro es el segundo sector más importante de 2019 y el primero en el ámbito de los Sectores Productivos, muy diversificado en torno a otros 7 más, todos ellos con participaciones puntuales y en

ningún caso superiores al 2,4%. Tal y como viene siendo habitual, hubo numerosos intercambios impulsados para fortalecer las cadenas productivas de cultivos propios de la región, como el cacao, el café, la papa y la quinoa; de apoyo a la cadena ganadera y láctea; así como otros concebidos para adaptar las prácticas agrícolas a la amenaza

El análisis pormenorizado de los proyectos que se incluyen bajo cada una de estas nuevas categorías permite a su vez identificar experiencias alineadas con la estrategia que propone la OMS y extraer aprendizajes que permitan fortalecer capacidades claves en la lucha contra la pandemia de la COVID-19, tanto en lo que se refiere a la respuesta inmediata como a sus componentes de más largo plazo.

Específicamente, emergen por ejemplo proyectos relativos al control y manejo de la sanidad animal, la zoonosis y la transmisión de enfermedades hacia los humanos, un aspecto sin duda importante en el origen de la actual pandemia, pero que sobre todo puede contribuir a la prevención de futuras crisis. Asimismo, la región tiene experiencia en el abordaje de otras enfermedades transmisibles, entre las que cabe destacar la tuberculosis que, como la COVID-19, tiene uno de sus focos de transmisión en el aire y concentra parte de su grave afección en los pulmones y el sistema respiratorio.

Otras experiencias de las que aprender afectan al desarrollo de terapias y de tratamientos inmunológicos, en este caso contra el cáncer. Habría que

agregar aquí el fortalecimiento de técnicas de detección y atención temprana aplicadas a enfermedades específicas, y que podrían encontrar traslación a los casos propios de la COVID. Complementariamente, y dado el impacto psicológico que las medidas de distanciamiento social y confinamiento están teniendo en parte de la población, resultan claves las experiencias relativas al fortalecimiento de los programas de salud mental.

Importante puede ser también toda la experiencia acumulada en la región para fortalecer las estrategias de salud y atención integral de los adultos mayores, uno de los grupos poblacionales sin duda más vulnerables y afectados por la COVID-19. La protección, sanitaria y social, a los más vulnerables es precisamente uno de los componentes de la estrategia recomendada por la OMS, y en eso América Latina acumula también experiencias de las que aprender, tal y como sugieren los proyectos dedicados a la inclusión de enfoques etno-culturales, de Derechos Humanos, de atención a la primera infancia y de migrantes internacionales, entre otros, en el abordaje de las políticas de salud pública.

Por su parte, resulta imprescindible aprovechar todo el aprendizaje que se pueda de la cooperación que en estos últimos años se ha dedicado al fortalecimiento institucional del sector de la salud, a la formación de sus profesionales y al refuerzo de un servicio crítico en esta pandemia, como es el de la atención primaria. También es relevante el camino ya transitado en el desarrollo de una telemedicina que contribuye a ampliar la capacidad de respuesta del sistema en situaciones de especial presión. No debe olvidarse tampoco toda la cooperación realizada para contribuir al desarrollo de nuevos medicamentos, así como en avanzar en la mejora de su regulación para promover y garantizar un acceso seguro.

Finalmente, existen también experiencias regionales en relación con la preparación, vigilancia y respuesta frente a los riesgos sanitarios, incluyendo aquí la emergencia de una pandemia como la de la COVID-19. En este sentido, cabe destacar los proyectos que han impulsado la aplicación de la tecnología para la vigilancia epidemiológica, aquellos dedicados al manejo de los riesgos sanitarios y también los que han contribuido a capacitar a los profesionales de la salud en el ámbito de la epidemiología de campo.

Fuente: SEGIB a partir de OMS (2020), OMS (2019), OPS-SEGIB (2017), página digital de la OMS (www.who.int) y Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

del cambio climático y a la protección de las cosechas. Pero en el contexto de la pandemia de la COVID-19, y como se vio en el Cuadro II.1, hay un bloque de experiencias agropecuarias de CSS Bilateral especialmente relevantes: se trata de las dedicadas a la inocuidad alimentaria, a la vigilancia epidemiológica y al manejo en temas de fito- y

zoosanitarios, claves en una crisis cuyo origen, a priori, descansa precisamente en la transmisión de enfermedades de origen animal a los seres humanos.

Por su parte, y bajo el ámbito del Fortalecimiento Institucional, destacaron los proyectos dedicados al *Desarrollo legal, judicial y Derechos Humanos*, al

/// **Prácticamente una cincuentena de proyectos atendió temáticas relativas al Medioambiente, el tercer sector con mayor peso relativo en Iberoamérica en 2019** ///

Fortalecimiento de instituciones y políticas públicas (una treintena de iniciativas en cada caso) y, en menor medida, a cuestiones de *Paz, seguridad pública, nacional y defensa* (14 intercambios). En este caso, la cooperación estuvo preferentemente orientada a la mejora de los sistemas judiciales y penitenciarios, especialmente desde un enfoque de garantías y de fomento a la reinserción de jóvenes y adolescentes, así como al tratamiento de distintas temáticas de Derechos Humanos, entre las que destacan las relativas a las iniciativas de Memoria, Verdad y Justicia, y las de eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Se identifican también proyectos para apoyar a los países en su ordenamiento territorial, dotándoles de herramientas de planificación basadas en muchas ocasiones en el uso de información geoespacial; de profesionalización de la función pública, aplicando por ejemplo técnicas de evaluación de desempeño; y de incorporación de las tecnologías de la información a la gestión documental de los Gobiernos.

Mientras, prácticamente una cincuentena de proyectos atendió temáticas relativas al *Medioambiente*, el tercer sector con mayor peso relativo en Iberoamérica en 2019. Coexistieron aquí experiencias muy variadas, entre las que destacaron las dedicadas a la conservación de distintos tipos de ecosistemas, y muy especialmente de los marinos y costeros, así como de los propios de algunas regiones como la altoandina o la amazónica, y de especies animales también concretas, como los guacamayos rojo y verde, cuya supervivencia está amenazada por la progresiva deforestación de sus hábitats naturales. De hecho, la lucha contra la deforestación y el cambio climático fue otro de los objetivos a los que atendieron estos proyectos, todo ello conforme a los compromisos adquiridos por la región respecto del Acuerdo de París. Hubo aquí cooperación para adoptar técnicas de evaluación ambiental, de medición de gases de efecto invernadero y sistemas de monitoreo forestal, algunas de ellas basadas en el uso de datos satelitales. También se priorizó la gestión de residuos sólidos y muy especialmente de los microplásticos. Completando este mismo ámbito, se registró una decena de proyectos dedicados a la *Gestión de desastres*, a partir de la introducción de sistemas de alerta y prevención de riesgos, sobre todo en materia de sismos, inundaciones, incendios y sequías, con un foco preferencial hacia zonas urbanas.

CUADRO II.2

La Cooperación Sur-Sur de Iberoamérica ante la crisis económica y social de la COVID-19

La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 ha llevado a la economía mundial a nueva recesión. Las respuestas que esta emergencia mundial necesita para proteger la salud y la vida de los ciudadanos, con medidas de distanciamiento social, cierre de actividades y restricciones a la movilidad, entre otros, han llevado a una parálisis de la economía mundial que, según las últimas previsiones del

Fondo Monetario Internacional (FMI, 2021), ha supuesto, en 2020, una caída del Producto Interno Bruto (PIB) global del -3,5%.

El propio FMI, así como otros organismos multilaterales como la OCDE, el Banco Mundial y la CEPAL, coinciden en señalar que la caída de la actividad ha sido incluso más grave en las denominadas economías

emergentes y/o en desarrollo, entre las que se sitúa el conjunto de la región latinoamericana. En efecto, si se cumplen las previsiones en 2020 de acuerdo con CEPAL, el PIB de América Latina habrá experimentado una contracción de -8%.

La gravedad de la crisis se acrecienta por el impacto que sobre una economía abierta



como la de América Latina tienen factores que en principio son de origen exógeno, y entre los que destacan el modo en que se resienten los intercambios comerciales y financieros con el resto del mundo —y en especial con China y los Estados Unidos—, así como el abrupto parón y posterior lenta reactivación de la actividad turística. Pero también por el modo en que la crisis económica multiplica la crisis social que subyacía en una región que, previo a la COVID, ya enfrentaba enormes desafíos.

Según la OCDE (2020), varios factores provocan que América Latina sea especialmente vulnerable a la pandemia. Destacan la informalidad estructural en el mercado de trabajo (con tasas que oscilan, según país, entre el 30% y el 80%); la falta de redes universales de seguridad social (con programas de asistencia cada vez más extendidos, pero que todavía apenas abarcan al 62% de los trabajadores formales y sus familias); la persistente desigualdad en los ingresos, que hoy se traduce además en

posibilidad de practicar o no medidas de distanciamiento social y/o de confinamiento, e incluso de acceso a los servicios de salud; y la existencia de un fuerte componente indígena y migrante (en el primero de los casos, por tratarse de comunidades especialmente afectadas por las elevadas tasas de prevalencia de otras enfermedades transmisibles como la hepatitis B, tuberculosis, malaria y dengue; y en el segundo, por la vulnerabilidad que confiere el hecho de que muchos de ellos vivan en hogares y condiciones sanitarias precarias, y no cuenten con acceso a los servicios básicos o a la protección social).

A la especial vulnerabilidad de regiones como la latinoamericana, ya apuntaba la OMS el 31 de marzo de 2020. A través de una declaración de su Director General, la OMS advertía que la pandemia del COVID-19 impactaría con mayor fuerza en las economías en desarrollo y recomendaba que los gobiernos pusieran en marcha un conjunto de políticas sociales para proteger a sus poblaciones más vulnerables (OMS, 2020). Conforme a ello,

y con el objetivo compartido de “no dejar a nadie atrás”, los países de la región empezaron a impulsar un conjunto de medidas económicas y sociales.

Tal y como se observa en el esquema, y según CEPAL y OCDE (2020), se trata, por un lado, de medidas de política económica que, a través de recursos fiscales y monetarios, buscan preservar el empleo y/o los ingresos que lo acompañan, a la vez que la actividad empresarial, especialmente en el caso de pequeños emprendedores y MIPYMES, así como de regular precios y suministros para desvincular de la renta el acceso a productos y servicios básicos; y por el otro, de medidas de política social centradas en la protección, con énfasis en las transferencias en ingresos y/o especie a los más vulnerables, el trato especial a mujeres y niñas (víctimas de una situación que ha derivado en una mayor violencia intrafamiliar) y de garantía de acceso a una educación que ha tenido que digitalizarse y reinventarse a sí misma para poder llegar a todos y todas.



Bajo el ámbito de las Infraestructuras y los Servicios Económicos, se agruparon un total de 55 proyectos que se distribuyeron, a su vez, en torno a seis sectores de actividad. Destacó el de la *Energía*, bajo el que se impulsaron experiencias que buscaron transitar hacia un uso más eficiente y sostenible, a partir de la apuesta, por ejemplo, por fuentes más limpias como son la hidráulica y la geotérmica. Pero también, los de *Ciencia y tecnología*, *Empresas y Empleo*. De hecho, las experiencias en el marco de este tipo de actividades se vuelven especialmente

relevantes en un contexto en el que, el modo en que se ha tenido que gestionar la necesaria respuesta a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, ha derivado a su vez en una paralización de la actividad que ha golpeado fuertemente a los países de todo el mundo y los ha sumido en una profunda crisis económica y social. El Cuadro II.2 se elaboró precisamente para abordar estas otras dimensiones de la crisis de la COVID-19, conocer las respuestas que los países de la región han ido impulsando y, de nuevo, tratar de aprender de anteriores

Medidas económicas y sociales de los países de América Latina en su lucha frente a la COVID-19



Fuente: SEGIB a partir de CEPAL (2020) y OCDE (2020)



experiencias para ver cómo desde la CSS Bilateral se puede contribuir a responder a este desafío.

Los últimos 24 proyectos mantenidos en ejecución en Iberoamérica a lo largo de 2019 se distribuyeron en torno a dos sectores de actividad: el de la *Cultura* y el de *Género*, en una proporción de 3 a 1. En concreto, los países iberoamericanos trabajaron para fortalecer las políticas de conservación del patrimonio cultural, entre otras opciones, a través de la restauración de murales y de la digitalización de documentos. Otras

experiencias pusieron el foco en la promoción de las industrias creativas, la revalorización de las culturas indígena y afrodescendiente y el recurso a un arte escénica (el teatro), como herramienta para favorecer la inclusión social, en especial de los más jóvenes. Mientras, hubo numerosos proyectos que centraron sus esfuerzos en la atención a las víctimas de violencia contra la mujer, en promover una mayor igualdad de género y en favorecer su empoderamiento económico.

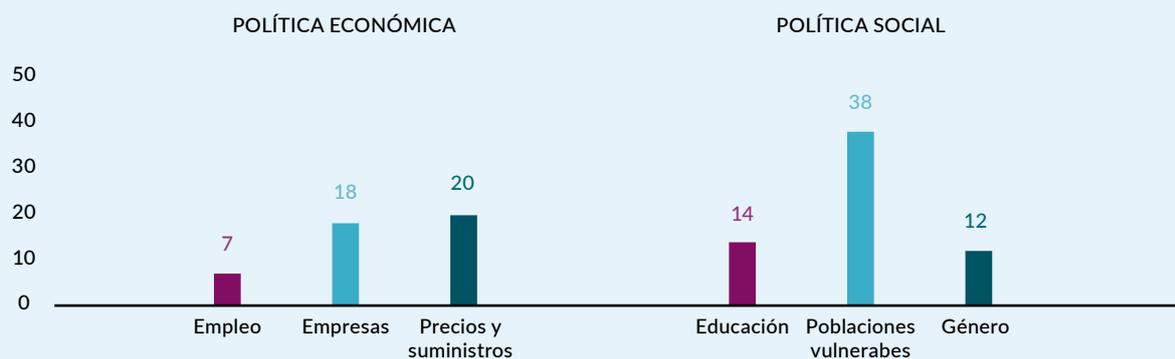
Tomando como referente estas medidas, una recategorización de los 766 proyectos de CSS Bilateral que los países iberoamericanos mantuvieron en ejecución en 2018

y 2019, sugiere que cerca de un 15% de ese total (109 iniciativas) se basaba en experiencias que pueden contribuir al impulso y fortalecimiento de las políticas

económicas y sociales que la región necesita para dar respuesta y enfrentar la COVID-19.

Proyectos de CSS (2018-2019) que pueden aportar a la respuesta económica y social a la pandemia

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

Así, y tal y como se observa en el segundo de los gráficos, 4 de cada 10 de ese más de centenar de proyectos identificados, se refiere a experiencias de política económica que pueden ofrecer aprendizajes relativos a tres de los grandes bloques de medidas consideradas: las que protegen

el empleo y las rentas derivadas del trabajo (7); las que estimulan el mantenimiento de la actividad productiva, en especial de las empresas de menor tamaño (18); y las que establecen controles de precios y suministros que garanticen el acceso a bienes y servicios esenciales (20).

A modo de ilustración, se sitúan aquí los proyectos que los países intercambiaron para conocer y fortalecer los programas de empleo, especialmente aquellos destinados a los jóvenes, en un contexto que requiere de actuaciones específicas que discriminen por factores de



Finalmente, y para completar esta sección (relativa al fortalecimiento de capacidades desde una perspectiva regional), cabe recordar que este escenario es dinámico y que, en los últimos años, se han registrado cambios de tendencia significativos. En efecto, los Gráficos II.11 y II.12 muestran respectivamente, cual ha sido la variación en las participaciones relativas de los distintos ámbitos de actuación y de los sectores de actividad sobre el total de los proyectos de los años 2010 y 2019.

La observación combinada de ambos gráficos muestra, para la última década, un significativo cambio de prioridades: desde lo Social, que cae del 48% al 36% y pierde más de 12 puntos porcentuales de participación, hacia una cooperación que prima, de manera creciente, las experiencias relativas al Fortalecimiento Institucional y al Medioambiente, dos ámbitos cuyo peso relativo aumenta, en cada caso, en más de 5,5 puntos porcentuales, lo que impulsa una ganancia conjunta de cerca de 12 puntos. Cuando esta dinámica se relee en términos

vulnerabilidad, como pueden ser la edad o el hecho de que se participe del mercado laboral en condiciones regladas o de informalidad. Otro bloque de experiencias es el que lleva años abordando la promoción de tejidos microempresariales e incentivando el emprendimiento entre grupos de especial vulnerabilidad, una acción que puede ser crucial en el actual contexto de la pandemia. De igual modo, son importantes los aprendizajes que se puedan extraer de la experiencia acumulada en la gestión de sistemas tarifarios que aseguren la provisión y el acceso al agua y la electricidad, así como los relativos a la regulación en la prestación de estos servicios esenciales.

Por su parte, prácticamente el 60% de los proyectos de CSS Bilateral identificados atienden a propósitos de política social que resultan claves en la gestión que los países necesitan hacer de la pandemia. En este sentido, y en un contexto en el que garantizar el derecho a la educación pasa,

entre otros, por una digitalización del sistema educativo que permita una asistencia no presencial a la escuela, se vuelven críticos los 14 proyectos que han apostado por la progresiva incorporación de recursos tecnológicos, el desarrollo de las denominadas aulas tecnológicas, las asistencias técnicas para promover la televisión educativa, así como la adopción de estrategias educativas flexibles que permitan la adaptación curricular y de formato a circunstancias que impiden una escolarización tradicional, tal y como está sucediendo durante la crisis de la COVID-19. A lo anterior hay que agregar, todavía desde el ámbito educativo pero con un propósito distinto, las experiencias de CSS relativas a las huertas y comedores escolares, que deben reinventarse y ser sustituidos por otra modalidad que, compatible con la no asistencia presencial a la escuela, garantice a las familias el acceso a la alimentación.

Finalmente, las medidas de política social que se requieren

para mitigar el impacto de la crisis de la COVID-19, encuentran también inspiración en las más de una decena de experiencias en programas de género, concebidos, principalmente, para luchar contra la violencia hacia las mujeres y promover su mayor inclusión económica. El bloque más importante de medidas, sin embargo, podría tomar como referente los cerca de 40 proyectos que, de un modo u otro, promueven la protección efectiva de los grupos más vulnerables. Se incluye aquí la cooperación relativa a los programas de superación de la pobreza; las políticas de atención integral de la primera infancia, adultos mayores, personas con discapacidad, comunidades indígenas o migrantes internacionales; los proyectos que fortalecieron y contribuyeron a la expansión de los sistemas de seguridad social; así como las experiencias en la gestión digital de los programas de transferencias monetarias o en los bonos vivienda, por nombrar algunos.

Fuente: SEGIB a partir de CEPAL (2020) (2021), FMI (2021), OCDE (2020), página digital de CEPAL y Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

de sectores, lo que se tiene es un desplazamiento de los proyectos orientados a la *Educación* y la *Salud* (con caídas de participación de 7,5 y 6,7 puntos porcentuales, respectivamente), en favor, por un lado, del *Abastecimiento y saneamiento de agua* (que, con una ganancia de 3,1 puntos, compensa ligeramente las caídas dentro del propio ámbito Social); y por el otro, del *Medioambiente* y del *Desarrollo legal, judicial y Derechos Humanos*, dos sectores que en la última década ganan más de 5 y 3 puntos porcentuales de participación, respectivamente.

/// Hubo numerosos proyectos que centraron sus esfuerzos en la atención a las víctimas de violencia contra la mujer, en promover una mayor igualdad de género y en favorecer su empoderamiento económico //

GRÁFICO II.11

Cambio en la participación de los ámbitos de actuación sobre el total de proyectos de CSS Bilateral. 2010-2019

En puntos porcentuales

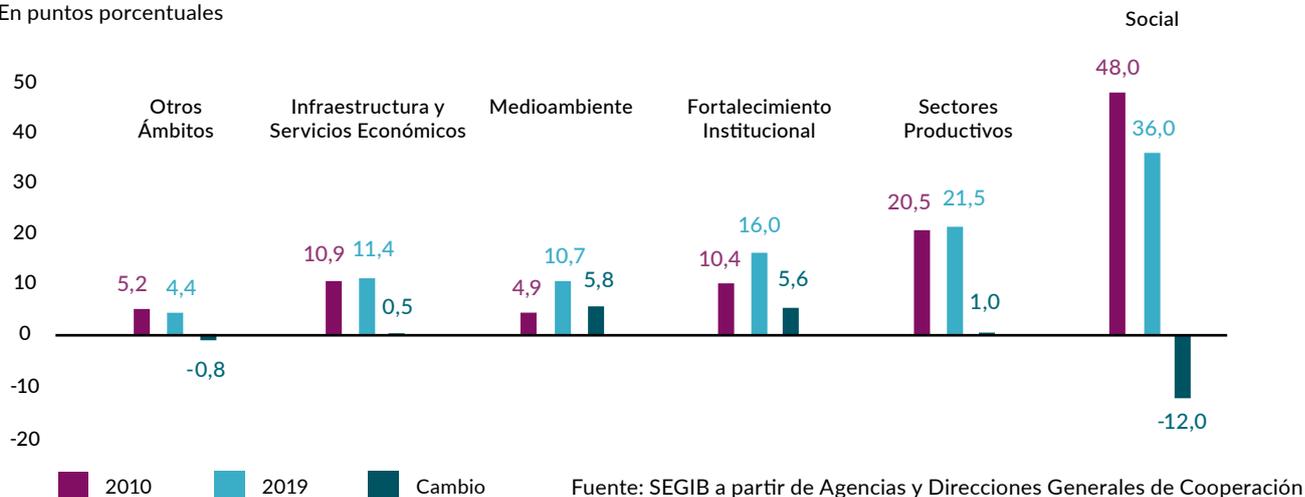
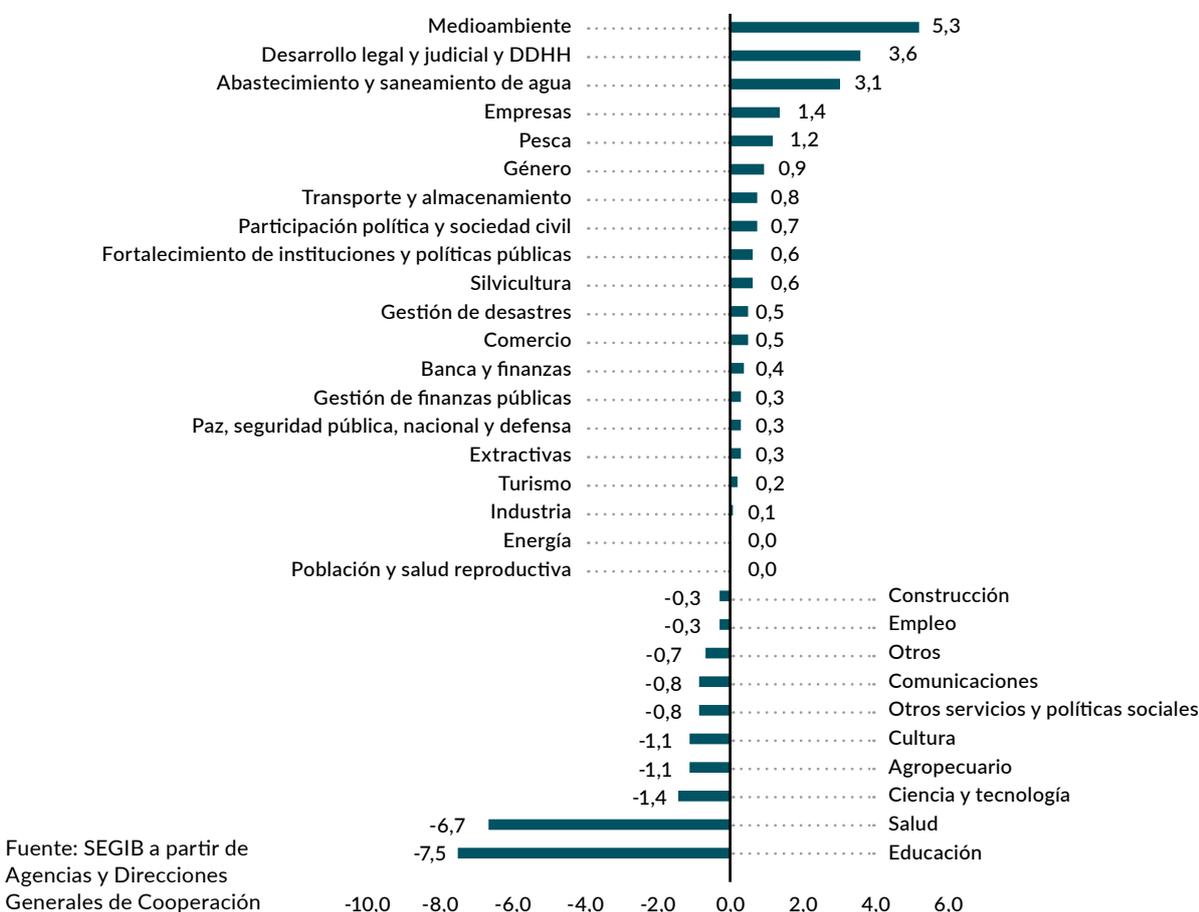


GRÁFICO II.12

Cambio en la participación de los sectores de actividad sobre el total de proyectos de CSS Bilateral. 2010-2019

En puntos porcentuales



II.3.2. Perfil de los países

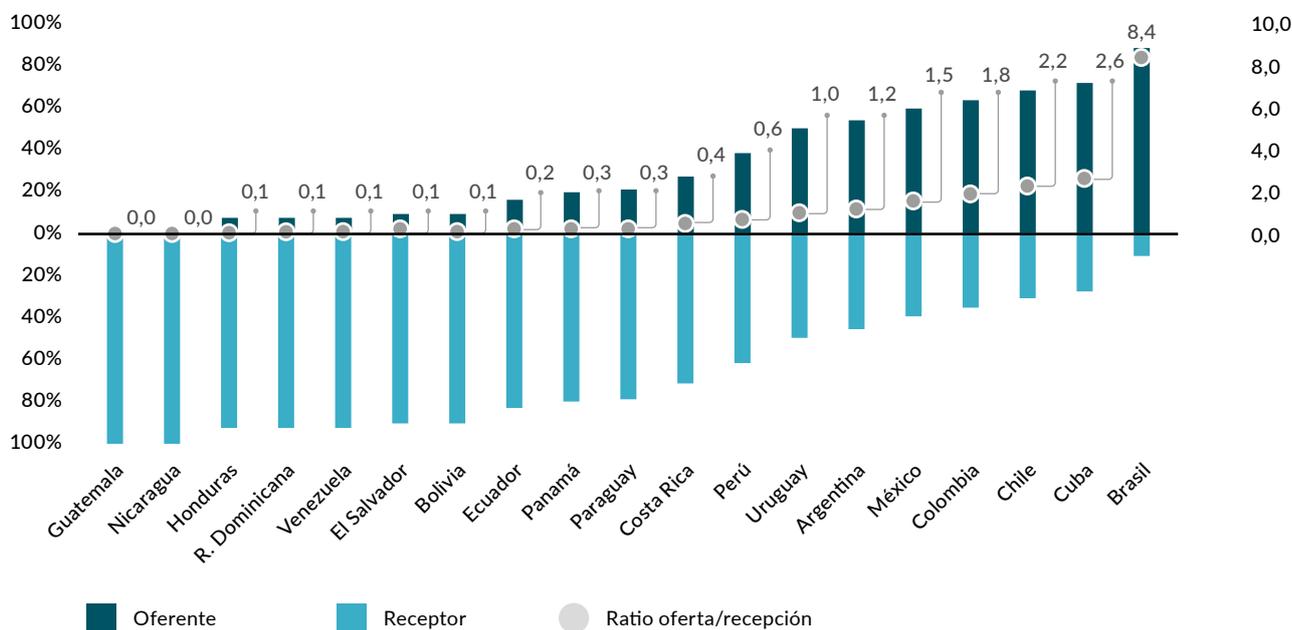
La mirada regional a las capacidades fortalecidas a partir de la CSS Bilateral intercambiada en 2019 debe completarse analizando la contribución realizada por cada uno de sus protagonistas. En este sentido, el resultado sobre el conjunto es obviamente fruto de lo que han hecho los países desde el rol de oferentes, transfiriendo a otros sus principales fortalezas, y desde el de receptor, cerrando brechas.

A estos efectos, se elaboró el Gráfico II.13, el cual permite visualizar a los países conforme a su perfil como oferente y/o receptor de CSS y agruparlos para tratar de extraer patrones de comportamiento. Para ello, el gráfico combina, para cada país, dos tipos de informaciones. La primera, referenciada en el eje vertical izquierdo, muestra qué representa lo ejercido desde cada rol sobre el total (100%) de los proyectos, situándose el peso de lo ofrecido por encima del eje horizontal y lo recibido, por debajo.⁴ La segunda información, referenciada en el eje vertical derecho, señala la relación entre lo ofrecido y lo recibido por cada país, siendo la unidad el valor que designa una distribución igualitaria entre roles.

GRÁFICO II.13

Perfiles país, según su participación desde los roles de oferente y de receptor. 2019

Aportación relativa de cada rol, en porcentaje; ratio, en unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

⁴ Metodológicamente, cabe señalar que, dado que el objetivo es diferenciar bien los dos roles, en este caso, los proyectos en los que los países participaron desde el rol "ambos" se desdoblaron y se contabilizaron dos veces, una para el rol "oferente" y otra para el de "receptor".

Conforme a este gráfico, los países centroamericanos y andinos, desde Guatemala a Perú, junto a República Dominicana y Paraguay, participaron de los proyectos de CSS Bilateral de 2019 desde un perfil preeminente receptor; Argentina, México, Colombia, Chile, Cuba y Brasil, hicieron lo propio ejerciendo mayormente como oferentes; mientras Uruguay, mantuvo una relación plenamente balanceada entre lo ofrecido y lo recibido. A lo interno de cada grupo, no obstante, convivieron perfiles muy distintos. A modo de ejemplo, las comparaciones entre Guatemala y Perú (de 100% receptor a una relación de 2 a 1 entre lo recibido y lo ofrecido), o entre Argentina y Brasil (con ratios respectivos entre lo ofrecido y lo recibido de un 1,2 –muy compensado y cercano a la unidad– y un elevado 8,4).

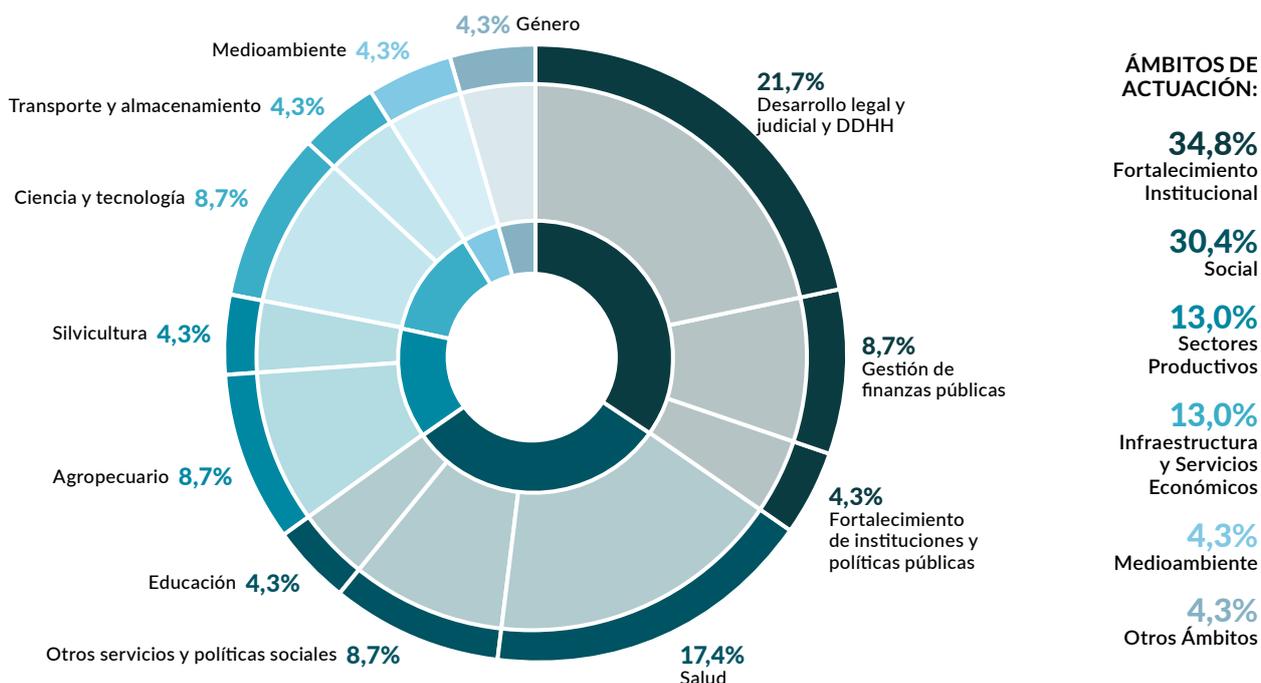
En este sentido, y como ejemplo del tipo de capacidades que pueden buscar fortalecer aquellos países que participan de los intercambios de proyectos de CSS Bilateral desde un rol preminentemente receptor, se elaboró el Gráfico II.14, referido al caso de Guatemala. La distribución

de los 23 proyectos en los que este país participó en 2019 según ámbito de actuación y sector de actividad permite ver cómo cerca de dos tercios de esa cooperación estuvo focalizada en dos ámbitos: el del Fortalecimiento Institucional (34,8%) y el de lo Social (30,4%). Sobre ello influyó la prioridad dada a apoyar temáticas relativas al *Desarrollo legal, judicial y DDHH* y a la *Salud*. De hecho, Guatemala aprovechó la CSS Bilateral para, por un lado, apoyar la modernización del sistema de justicia y buscar fórmulas que, focalizadas en los jóvenes, contribuyan tanto a prevenirlos frente a la violencia como a protegerlos en el caso de que entren en conflicto con el sistema penal; y, por el otro, a fortalecer los servicios médicos, en especial contribuyendo a la formación de sus profesionales y promoviendo el acceso de la población de menos recursos a operaciones oftalmológicas y a la nutrición infantil (Bancos de Leche Materna). De manera complementaria, Guatemala también habría recibido cooperación (en torno a un 25%) orientada a reforzar distintos aspectos de su actividad productiva y económica, sobre todo en el agro.

GRÁFICO II.14

Distribución de los proyectos participados por Guatemala como receptor, según sector de actividad y ámbito de actuación. 2019

En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

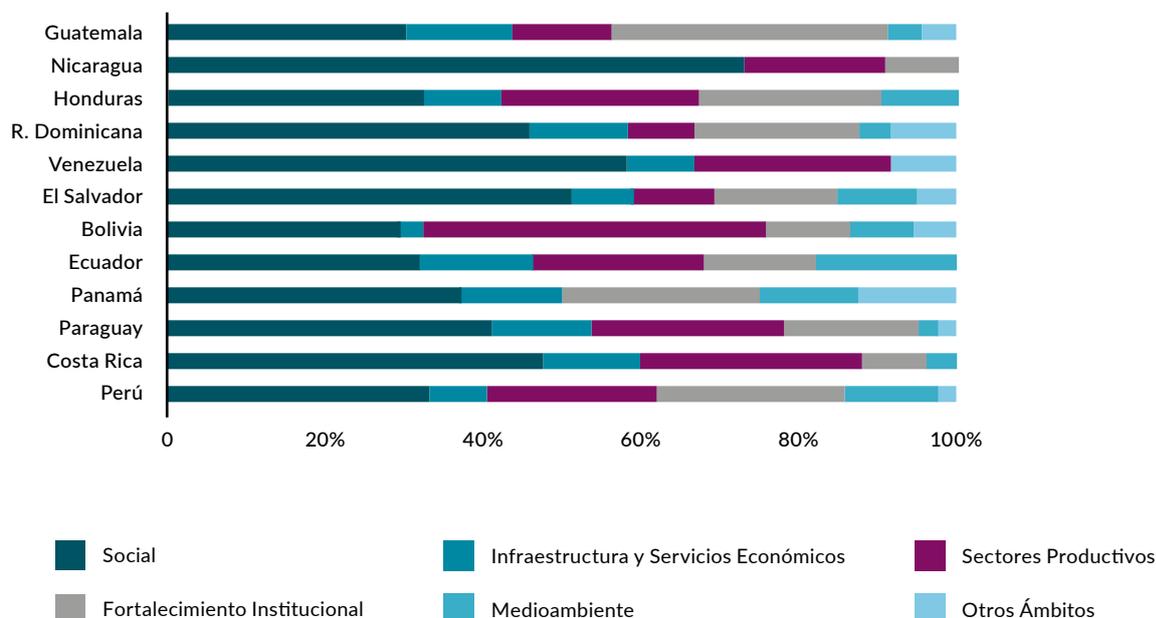
Por su parte, el Gráfico II.15 distribuye los proyectos en los que otros países iberoamericanos participaron como receptores, según el ámbito de actuación al que atendieron. Tal y como se observa, para los centroamericanos y República Dominicana, la mayor parte de los proyectos tuvieron como propósito fortalecer capacidades en lo Social. Su importancia

relativa, sin embargo, osciló notablemente, desde el 32,7% de Honduras hasta el 72,7% de Nicaragua. El segundo ámbito de mayor relevancia alternó entre el Fortalecimiento Institucional (casos de El Salvador, Panamá y República Dominicana) y el de los Sectores Productivos (más importante para Costa Rica, Honduras y Nicaragua).

GRÁFICO II.15

Distribución de los proyectos participados por los países con un perfil preeminentemente receptor, según ámbito de actuación. 2019

En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

Mientras, los países andinos y Paraguay (con la excepción de Bolivia) focalizaron su cooperación en el ámbito Social, siendo de nuevo los pesos relativos muy distintos y oscilantes entre el 32,1% de Ecuador y el 58,3% de Venezuela. Para todos estos, el segundo ámbito de actuación de mayor relevancia fue el de los Sectores Productivos, siendo la excepción Perú, para quien destacó el Fortalecimiento Institucional. Bolivia fue el país que mostró un perfil más distinto, con preeminencia de los Sectores Productivos, diversificados en el *Agropecuario*, la *Industria* y el *Turismo*, y seguido por lo Social.

Para el caso de los países que ejercieron mayormente como oferentes, el Gráfico II.16 muestra el ejemplo de Brasil, quien ejecutó desde este rol casi 9 de cada 10 proyectos de 2019. Según este, prácticamente la mitad estuvieron orientados a compartir capacidades en el ámbito de lo Social y, muy especialmente, desde los sectores de la *Salud* (más de una quinta parte de todos los proyectos), el *Abastecimiento y saneamiento de agua* y, en menor medida, de los *Otros servicios y políticas sociales*. La otra mitad de la cooperación se explicó, principalmente, por una combinación de capacidades, relacionadas con el Medioambiente, los Sectores Productivos y el Fortalecimiento Institucional.

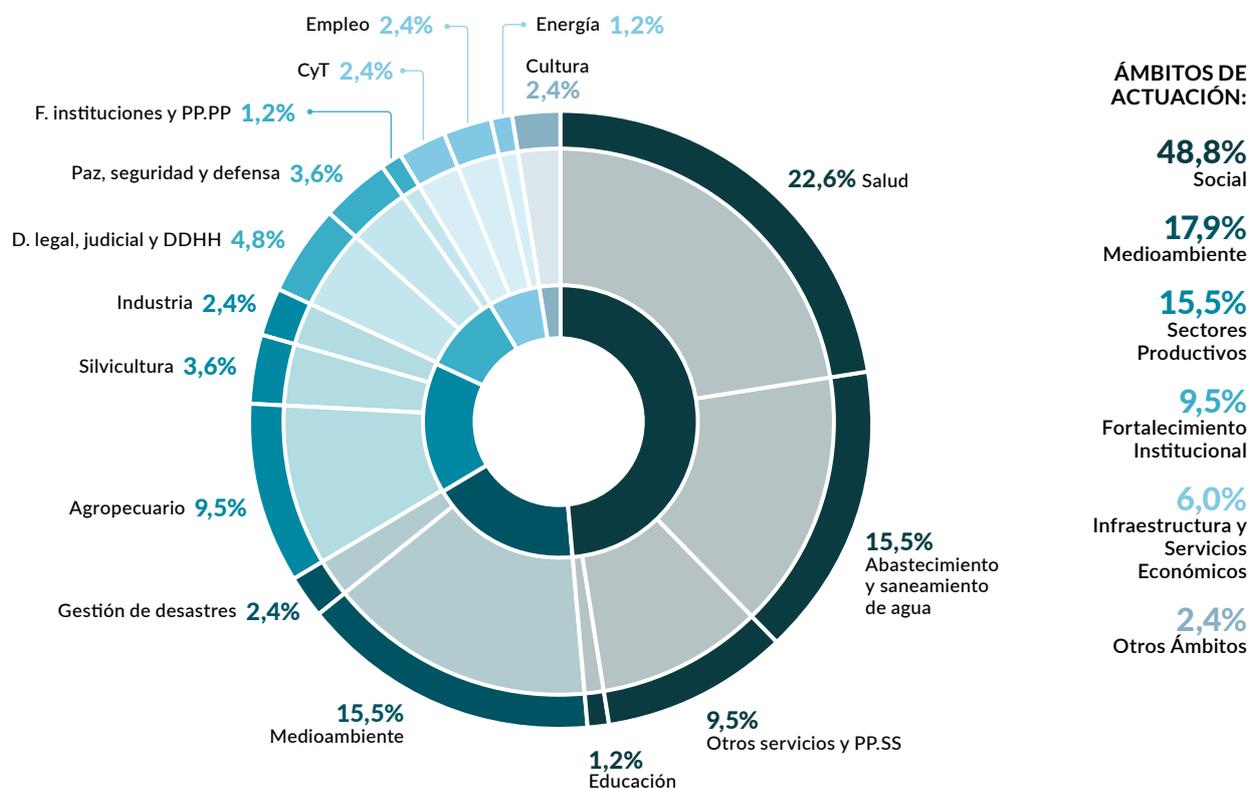
Bajo estos ámbitos, se incluye la reconocida experiencia de Brasil en temas de nutrición infantil a través de la extensión de la red de Bancos de Leche Humana; de fortalecimiento de instituciones que son parte del sistema nacional de salud, como las dedicadas a la vigilancia epidemiológica y a la

regulación de los medicamentos; de gestión integral de los recursos hídricos y de aprovechamiento sostenible de cisternas pluviales; y las de protección a la primera infancia, a partir sobre todo del impulso a los comedores escolares, como herramienta para conciliar los derechos a la educación y a la alimentación.

GRÁFICO II.16

Distribución de los proyectos participados por Brasil como oferente, según sector de actividad y ámbito de actuación. 2019

En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

Para los otros países iberoamericanos que también ejercieron de manera preferente como oferentes, se elaboró el Gráfico II.17, el cual distribuye los proyectos ofrecidos por cada uno de ellos, según su ámbito de actuación. Como se observa a partir de este, Colombia y Cuba fueron los otros dos países

con mayor importancia relativa de la cooperación dedicada al ámbito de lo Social. Pero, a pesar de ello, muestran perfiles muy distintos: enormemente diversificado, en el caso de Colombia (sobre todo en torno a capacidades productivas e institucionales); y muy concentrado (más del 85% de los proyectos),

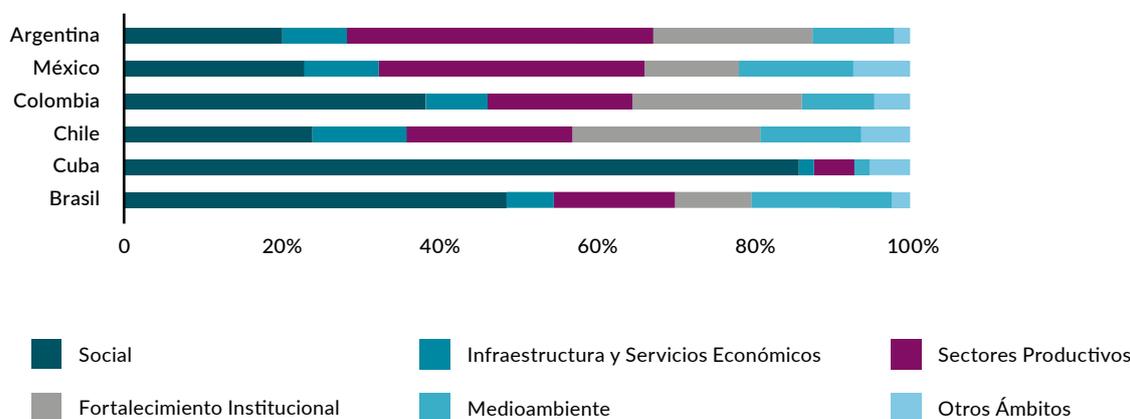
compartiendo su reconocida experiencia en sectores como la *Educación* y la *Salud*, en el de Cuba. Mientras, la parte más importante de la CSS Bilateral de Argentina y México, desde el rol oferente, estuvo particularmente orientada a apoyar el desarrollo de los Sectores Productivos. Por último, Chile registró

seguramente el perfil más diversificado, con cerca del 75% de los proyectos en los que participó como oferente orientados a compartir experiencias, en proporciones todas ellas muy cercanas, en los ámbitos de lo Social, el Fortalecimiento Institucional y de los Sectores Productivos.

GRÁFICO II.17

Distribución de los proyectos participados por los países con un perfil preeminentemente oferente, según ámbito de actuación. 2019

En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

Para completar esta sección, el caso de Uruguay, el país que, en 2019, mantuvo una relación prácticamente paritaria a la hora de ofrecer y recibir los proyectos de CSS Bilateral en los que participó. En este caso, el objetivo no es solo conocer qué tipo de capacidades se asociaron a cada rol, sino más bien cómo se complementaron. De hecho, esta complementariedad se da incluso dentro de un mismo tipo de capacidad, cuando la diferencia desde cada rol reside en un perfil concreto de especialización, algo común en los denominados proyectos “bidireccionales”, en los que los dos países ejercen simultáneamente “ambos” roles, una casuística que explica la mitad de los intercambios de Uruguay.

Para ello se elaboró el Gráfico II.18, el cual distribuye el total de los proyectos de CSS Bilateral en los que Uruguay participó junto a otros socios

iberoamericanos a lo largo de 2019, según el ámbito de actuación y el sector de actividad al que atendieran. A diferencia de los gráficos precedentes, sin embargo, en este se necesita también distinguir el rol que Uruguay ejerció en cada intercambio. Para añadir este dato, se optó por dividir el gráfico en dos mitades, de modo que, los proyectos en los que Uruguay ejerció como receptor, quedan a la izquierda; y aquellos en los que fue oferente, a la derecha.

En este sentido, la distribución de capacidades para cada uno de los roles ejercidos es muy próxima, aunque no idéntica. De hecho, la mayor parte de los proyectos (más de la mitad) estuvieron orientados, tanto desde una perspectiva como desde la otra, a fortalecer capacidades en los ámbitos Social y de las Infraestructuras y Servicios Económicos. Y aunque en términos sectoriales la

distribución también fue altamente coincidente, hubo matices: en efecto, lo Social pesó incluso más desde la óptica de la recepción, empujado al alza por un mayor número de proyectos relativos en los sectores de la *Salud* y la *Educación*; mientras que la

cooperación que apoya la generación de mejores condiciones de funcionamiento económico, tuvo una importancia relativa incluso mayor en el caso de la oferta, desde donde Uruguay compartió a otros socios su experiencia en el sector de la *Energía*.

GRÁFICO II.18

Distribución de los proyectos participados por Uruguay en los roles de oferente y receptor, según sector de actividad y ámbito de actuación. 2019

En porcentaje

RECEPTOR

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN:

35,6%
Social

20,0%
Infraestructura y Servicios Económicos

15,6%
Sectores Productivos

13,3%
Medioambiente

11,1%
Fortalecimiento Institucional

4,4%
Otros Ámbitos

OFERENTE

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN:

26,7%
Social

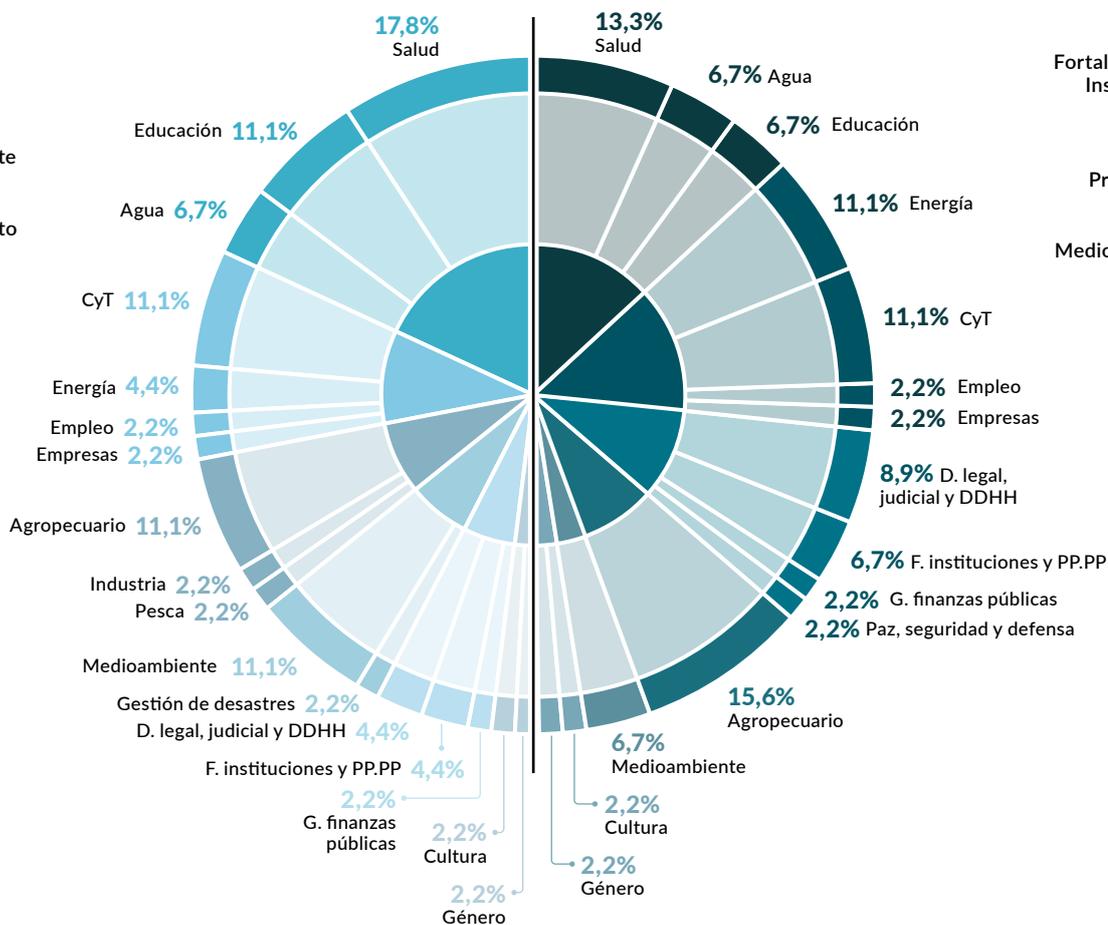
26,7%
Infraestructura y Servicios Económicos

20,0%
Fortalecimiento Institucional

15,6%
Sectores Productivos

6,7%
Medioambiente

4,4%
Otros Ámbitos



Nota metodológica: En este caso, los proyectos "bidireccionales", en los que los Uruguay participó desde el rol "ambos", se desdoblaron y se contabilizaron dos veces, una para el rol "oferente" y otra para el de "receptor". Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación.

En los intercambios restantes, la diferencia fundamental llegó marcada, desde el lado de la recepción, por la posibilidad que Uruguay tuvo de reforzar sus conocimientos en el ámbito del Medioambiente; y desde el de la oferta, por cómo pudo compartir sus fortalezas relativas al Fortalecimiento Institucional. En una lectura sectorial, el matiz lo marcaron la recepción de experiencias y conocimientos dedicados a la protección de los ecosistemas y de las áreas naturales y la oferta de los que contribuyeron a fortalecer el *Desarrollo legal, judicial y DDHH*. Mientras, el *Agropecuario* fue el sector principal tanto en la oferta como en la recepción de los intercambios realizados dentro del ámbito de los Sectores Productivos. Completando lo sucedido desde cualquiera de los dos roles, se registraron proyectos puntuales y “bidireccionales” en *Cultura* e igualdad de *Género*, ambos sectores integrantes de los Otros Ámbitos de actuación.

Para ilustrar la complementariedad entre proyectos, pero también entre los roles ejecutados en la CSS Bilateral de Uruguay, así como el elevado componente de especialización que contienen, basta con revisar las temáticas concretas en torno a las que han girado estos intercambios en un sector como el de la *Salud*. En este sentido, en los proyectos en los que Uruguay ha participado desde los dos roles, la cooperación se ha focalizado en el desarrollo conjunto de tecnologías aplicadas a aspectos muy diversos, entre los que cabe destacar las terapias para la lucha contra el cáncer de mama o el desarrollo de biofilms que permitan vencer a algunos tipos de bacterias que se muestran multirresistentes. Mientras, en los intercambios en los que ejerce mayormente como receptor opta, por ejemplo, por fortalecer sus capacidades en la lucha contra enfermedades olvidadas como la Leishmaniasis, transmitidas de animales a personas, o por mejorar su reconocida experiencia en materia de trasplantes, apoyándose en sus socios para establecer un banco de tejidos y un registro de donantes.

/// Se registraron proyectos puntuales y “bidireccionales” en *Cultura* e igualdad de *Género* ///

II.4. Cooperación Sur-Sur Bilateral y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En marzo de 2019, en el marco de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, más conocida como PABA+40, los países iberoamericanos se sumaban a una declaración final que, en su artículo 8, reconocía “la importancia, las diferencias históricas y las particularidades” de esta modalidad de cooperación y reafirmaba su opinión de que se está ante:

... una expresión de solidaridad entre los pueblos y los países del Sur que contribuye a su bienestar nacional, su autosuficiencia nacional y colectiva y el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de conformidad con las prioridades y los planes nacionales (ONU, 2019, p.2).

El compromiso de los países sigue firme, pero apenas un año después, el impacto de la pandemia de la COVID-19 ha puesto en riesgo la consecución del Desarrollo Sostenible. De hecho, la propia Organización de las Naciones Unidas (2020) reconoce que esta crisis aleja al mundo de los objetivos de la Agenda 2030, pero a la vez apuesta por una solidaridad que se ha demostrado imprescindible para “no dejar a nadie atrás”.

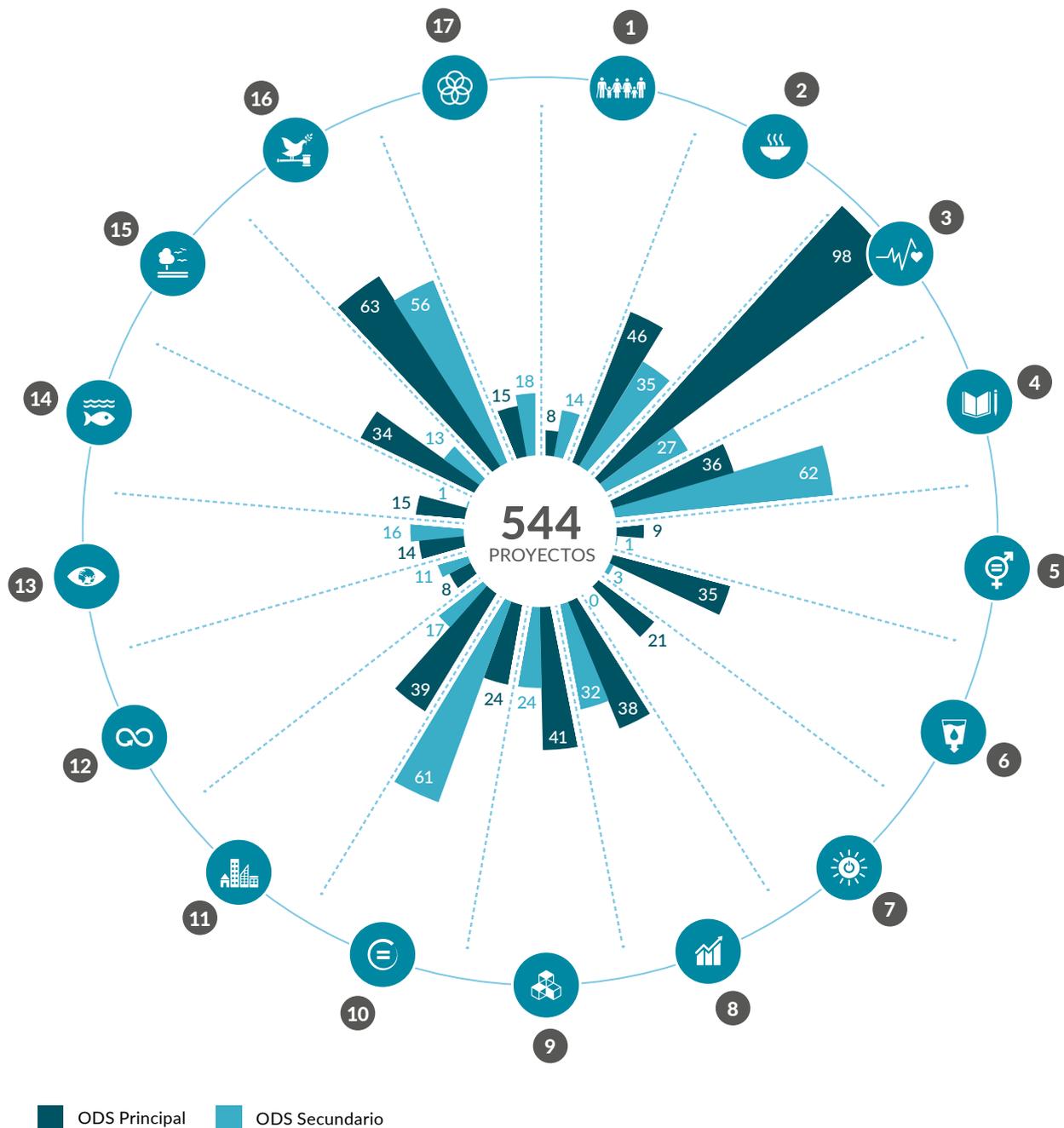
En este escenario, revisar lo que ha sucedido en el marco de la CSS Bilateral impulsada por los países iberoamericanos a lo largo de 2019 y releerlo en clave de los avances (y los pendientes) respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se convierte en una tarea fundamental para orientar los próximos esfuerzos hacia una CSS que contribuya a superar la crisis y a hacerlo de manera inclusiva.

A estos efectos, se elaboró el Gráfico II.19, el cual distribuye los 544 proyectos de CSS Bilateral mantenidos en ejecución en Iberoamérica durante el año 2019, conforme a un doble criterio: el primero hace referencia al ODS principal con el que potencialmente se alinean (algo que sucede para el 100% de los proyectos), mientras que el segundo se refiere al ODS al que, con carácter “secundario”, se puede también estar contribuyendo (un hecho que se da, sin embargo, en el 70% de las ocasiones).

GRÁFICO II.19

Distribución de los proyectos de CSS Bilateral en Iberoamérica, según alineación potencial a los ODS principal y secundario. 2019

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

La observación de dicho gráfico muestra cómo, de manera coherente con la propia distribución sectorial y tal y como ha venido sucediendo en años anteriores, la mayor parte (prácticamente un centenar) de los proyectos de CSS Bilateral realizados

en Iberoamérica durante 2019 estuvieron orientados a avanzar en la consecución del ODS 3 (Salud y bienestar). Cuando se agregan los 63 proyectos que se alinearon con el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), se explican el 30% del total de los 544.

A cierta distancia le siguieron, en orden de importancia relativa, con entre 30 y 50 proyectos en cada caso, más de media docena de ODS que, en su diversidad de propósitos, permiten confirmar que la región apostó por una CSS que permita avanzar hacia el Desarrollo Sostenible de un modo integral, abordando cada una de sus múltiples dimensiones. Así, desde una perspectiva más social, destacaron los esfuerzos por avanzar hacia el logro de los ODS 2 (Hambre cero), ODS 4 (Educación de calidad) y ODS 6 (Agua limpia y saneamiento); con un corte más económico, la apuesta por los ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura); y desde una dimensión que prime más lo medioambiental, toda la cooperación orientada a la consecución de los ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres) y ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles). El resto de los ODS (hasta ocho distintos) se encuentran alineados a partir de un número menor de proyectos, evidenciando también el esfuerzo adicional que todavía hay que hacer para colocar en un lugar más prioritario de la agenda regional a algunos objetivos claves, como pueden ser el ODS 5 (Igualdad de género), ODS 1 (Fin de la pobreza) y ODS 12 (Producción y consumo responsables).

En numerosas ocasiones, los proyectos contribuyen simultáneamente a más de un Objetivo. Este hecho llega muchas veces favorecido por la transversalidad de los aspectos sobre los que trata de incidir. El resultado es que algunos Objetivos, a menudo no destacados como ODS principal, acaban emergiendo con fuerza cuando se categorizan como ODS secundario. Un ejemplo habitual es el del ODS 10 (Reducción de las desigualdades), imprescindible en un contexto como el de América Latina, el cual aparece alineado, con carácter principal, a 24 proyectos, una cifra que, cuando se trata como secundario, aumenta hasta los 61. Otros ejemplos serían el ODS 4 (Educación de calidad) y ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), algo coherente con la realidad de una cooperación que, de manera recurrente, apuesta por la formación, la capacitación técnica y profesional, y por el fortalecimiento de las instituciones públicas.

En este mismo sentido, y para finalizar, resulta interesante conocer qué dos ODS tendieron a aparecer con mayor frecuencia relacionados entre sí y por qué sucede eso: es decir, qué tipo de proyectos tienden a vincularlos. Para ello se elaboró el Gráfico II.20. Se trata de una variante de un gráfico de red que sitúa a los 17 ODS, en orden creciente, en un

círculo externo siguiendo el sentido de las agujas de un reloj, situándose el ODS 1 en las 12 horas. Cuando dos ODS (con independencia de la jerarquía que se les dio, principal o secundaria) se conectan a través de un mismo proyecto, esto queda reflejado en la cuerda que los une, a modo de red, siendo además el grueso de ese conector proporcional al número de proyectos que relaciona cada pareja de Objetivos.

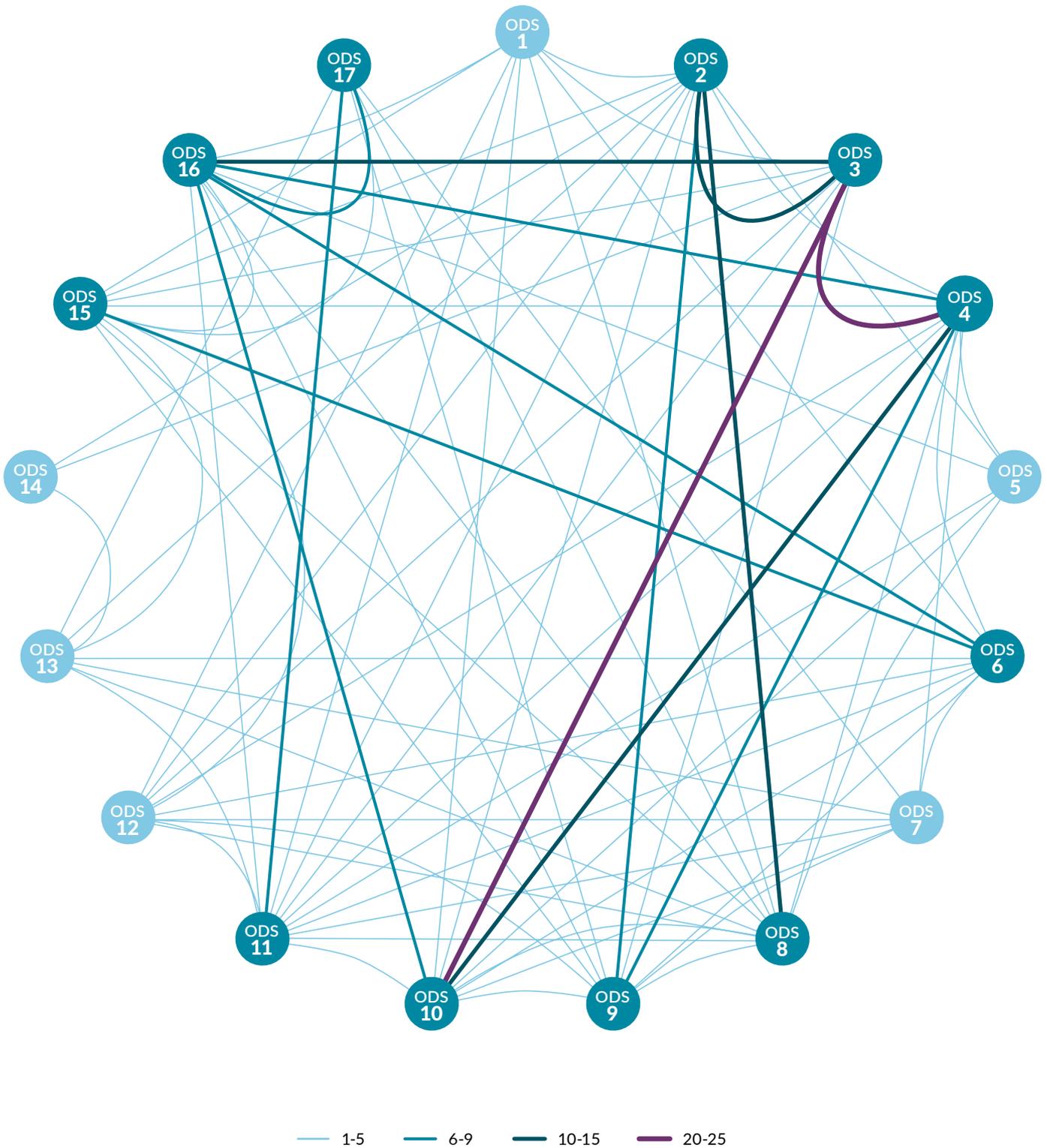
Tal y como se observa, una de las asociaciones más frecuentes se produce a partir de los proyectos que apuntan simultáneamente a la consecución del ODS 2 (Hambre cero) y ODS 3 (Salud y bienestar). Esta coincidencia es común, por ejemplo, en toda la cooperación dedicada a promover la seguridad alimentaria o a la mejora en el manejo de los temas de sanidad animal y vegetal, en general desarrollada en la actividad agropecuaria, y que incide a la vez en otros aspectos como pueden ser la nutrición y la inocuidad de los alimentos. Otro ejemplo destacado sería el que se deriva de la frecuente asociación entre el ODS 3 (Salud y bienestar) y el ODS 4 (Educación de calidad). En este caso, la relación se explica principalmente, por los numerosos proyectos dedicados a la capacitación y formación, general o específica, en temas médicos; pero algunas otras son intercambios especiales, como el que se detalla en el Cuadro II.3, dedicado a adaptar innovadoras metodologías de la pedagogía para tratar de conciliar el derecho a la Educación y la Salud, a niños y niñas en tratamiento hospitalario.

Otras asociaciones destacadas implicarían mayoritariamente a los ODS que a su vez emergen con más fuerza en su carácter secundario. Cabe mencionar entonces la frecuencia con la que el ODS 4 (Educación de calidad) o el ODS 3 (Salud y bienestar) aparecen relacionados con el ODS 10, algo coherente al tratarse de proyectos que, impactando positivamente sobre su objetivo principal, inciden favorablemente sobre la reducción de la desigualdad. Lo mismo puede decirse en un contexto en el que la cooperación es intergubernamental, con la frecuente asociación del ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) con el ODS 3 e incluso con el ODS 17 (Alianzas para lograr el Desarrollo Sostenible), al que se tienden a orientar los proyectos que fortalecen la propia cooperación. Finalmente, se destacan los ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura) que, por su dimensión económica, emergen con fuerza en proyectos que a su vez apuntan al ODS 2 (Hambre cero), al fortalecer cadenas productivas o promover la agricultura familiar.

GRÁFICO II.20

Distribución de los proyectos de CSS Bilateral en Iberoamérica, según relación entre ODS. 2019

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

CUADRO II.3

Educación de calidad para menores en tratamiento hospitalario: los ODS 3 y 4

La salud y la educación son derechos humanos fundamentales e indicadores clave del desarrollo humano sostenible, reconocidos por instrumentos internacionales como “La Convención de los Derechos del Niño” (art 28 y 29) y las “Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas”, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y el 20 de diciembre de 1993, respectivamente. Ambos derechos están además íntimamente relacionados, ya que la carencia de salud no solo limita las oportunidades económicas y aumenta la pobreza, sino que amenaza el derecho de niños, niñas y jóvenes a una educación que les permita adquirir conocimientos y alcanzar así una vida social plena. La educación resulta además clave para salir de la pobreza al facilitar la movilidad socioeconómica.

Dada su importancia, los derechos a la educación y a la salud han sido parte fundamental de las agendas globales de desarrollo y muy especialmente de la Agenda 2030, la cual responde a un enfoque integral del desarrollo. De hecho, un ejemplo paradigmático de esta integralidad, que toca especialmente a los ODS 3 y 4, es el abordaje de la educación en el contexto de la hospitalización, la cual está en el foco de la experiencia que aquí se presenta.

En efecto, una situación comúnmente extendida, que merma o interrumpe el proceso educativo, es la de muchos niños, niñas y jóvenes que se encuentran hospitalizados o en periodos de convalecencia o que deben recurrir frecuentemente a tratamientos médico. Para favorecer la continuidad en la educación de estos niños es fundamental el

trabajo en pedagogía hospitalaria, un ámbito de la pedagogía social. A su fortalecimiento se refiere el proyecto “Implementación del Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA) en el proceso educativo de la persona menor de edad hospitalizada”, ejecutado entre los años 2028 y 2019 entre dos hospitales infantiles de Costa Rica y Chile.

El proyecto permitió poner en común las experiencias entre Costa Rica y Chile, a través del intercambio técnico entre dos hospitales de referencia en la temática: el Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera, en San José de Costa Rica y el Hospital chileno Dr. Exequiel González Cortés.

En 1996, Costa Rica promulgó la “Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad”, cuyo Reglamento establece, en sus artículos 21 y 51, la obligatoriedad de garantizar a los alumnos el derecho a la educación en caso de hospitalización o convalecencia. Sin embargo, las primeras acciones en el país datan de casi cuatro décadas atrás, iniciándose en 1955 en el Departamento de Pediatría del Hospital San Juan de Dios. Algo más tarde, en 1964, se inaugura el Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera de Costa Rica, que, consciente de la problemática, impulsó desde sus inicios el trabajo en Pedagogía Hospitalaria.

Por su parte, el Hospital chileno Dr. Exequiel González Cortés, fundado en 1991 gracias a la iniciativa de padres y madres de niños enfermos de cáncer, es uno de los dos hospitales de Chile que alberga colegios hospitalarios reconocidos por el Ministerio de Educación. Su inauguración coincidió con el

momento en que empezó a aplicarse el enfoque didáctico DUA en el Centro de Tecnología Especial Aplicada (CAST, por sus siglas en inglés), organización educativa estadounidense sin fines de lucro. El Hospital impulsó su práctica consciente de su potencial.

La aplicación del DUA en el aula se basa en un marco teórico que recoge los últimos avances en neurociencia aplicada al aprendizaje, investigación educativa y tecnologías y medios digitales. Es un marco para guiar el diseño de entornos de aprendizaje accesibles y desafiantes para todos y tiene como objetivo cambiar el diseño del entorno en lugar de cambiar al alumno. Cuando los entornos se diseñan intencionalmente para reducir las barreras, todos los alumnos pueden participar en un aprendizaje riguroso y significativo, y esto lo hace muy adecuado a las necesidades niños, niñas y jóvenes en situación de enfermedad. Partiendo de ambas experiencias, el proyecto tuvo como objetivo principal fortalecer las prácticas pedagógicas del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera de Costa Rica, para que este pudiera, a partir de la experiencia chilena, adoptar el enfoque del DUA y aplicarlo en las asignaturas de los menores que cursan primer y segundo ciclo. El intercambio permitió al hospital costarricense dar un paso más en su continuo esfuerzo de velar por el derecho a la igualdad de oportunidades y al acceso a una educación de calidad de los niños y niñas en situación de enfermedad, en esta ocasión, además, contando con el apoyo y la colaboración de los Departamentos de Educación Especial y de Primero y Segundo Ciclo del Ministerio de Educación Pública costarricense.