



# Las TIC en las políticas de cooperación al desarrollo: hacia una nueva cooperación en la Sociedad Red

**Manuel Acevedo**

Ingeniero Industrial y consultor en TIC para organismos internacionales

Con la popularización de Internet en la década de los 90, el papel de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en procesos de desarrollo entró dentro del debate sobre la cooperación. La reciente celebración de una Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre la Sociedad de la Información<sup>1</sup>, la creación de un Grupo de Tareas multi-sectorial<sup>2</sup> sobre las TIC y el Desarrollo (*UN ICT Task Force*) que asesora y reporta directamente al Secretario General de NNUU, o la atención prestada en foros como los de los G8 (Okinawa 2000, Génova 2001, Kananaskis 2002), NEPAD (*New Partnership for African Development*) o el Foro Económico Mundial (Davos) son evidencia de ello.

La llamada 'brecha digital' se manifiesta como una nueva brecha de desarrollo, en particular en el contexto del paradigma de la 'Sociedad Red' [Castells 1999, 2000, 2001]. Mucho se ha avanzado cualitativamente en el aprovechamiento de las TIC para el desarrollo humano en pocos años. Sin embargo, para muchas personas conocedoras del uso de estas nuevas tecnologías en el ámbito del desarrollo y la cooperación, el avance ha sido lento, insuficiente, esporádico y, desde luego, carente de estrategia o planificación.

El discurso sobre los beneficios de las TIC en el marco del desarrollo supera con creces a la práctica. Los recursos tecnológicos y financieros están disponibles, aunque no tanto la capacidad institucional para aprovecharlos. En otras palabras, más que un asunto técnico, la integración de las TIC al desarrollo parece una cuestión de políticas de desarrollo. Para los países donantes como España, se convierte también en un tema de políticas de cooperación al desarrollo. Por ello es necesario avanzar en el conocimiento sobre el valor intrínseco de las TIC, el grado comparativo de integración, así como posibles guías o modelo que faciliten dicha integración.

## El valor de las TIC para el desarrollo

Antes de examinar el grado de integración de las TIC en las políticas de cooperación de los países donantes, conviene presentar las razones por las que se considera adecuado considerar las TIC en el ámbito del desarrollo y de la cooperación.

### ¿Salud o TIC? El dilema de Gates

El debate sobre la importancia o prioridad relativa de las TIC para el desarrollo sigue abierto. En lo que ya constituye un acontecimiento clásico en el entorno de desarrollo, Bill Gates, encarnación y mito de la informática y con una dedicación más que comprobada al desarrollo y lucha contra la pobreza, cuestionó públicamente el valor de las nuevas tecnologías para esos fines durante un simposio sobre desarrollo celebrado en Seattle en el año 2000. Su cuestionamiento crítico fue muy claro: ¿Qué se debe escoger, medicinas o computadoras? Puede que Gates haya usado un foro público para lanzar una provocación, en el sentido positivo, para animar el debate y ayudar a clarificar conceptos nada triviales<sup>3</sup>. De cualquier forma, ese episodio fue sintomático de la percepción que sobre las TIC tienen aún muchos actores de desarrollo, de modo que Bill Gates se convirtió de alguna forma en el portavoz de los 'escépTICos'. Además, en dicho simposio, Gates se decantó claramente por la opción 'medicinas'.

---

<sup>1</sup> La primera fase de dicha Cumbre concluyó en diciembre del 2003 en Ginebra. La segunda fase está en marcha, y terminará en noviembre del 2005 en Túnez.

<sup>2</sup> Este Grupo de Tareas es la primera instancia en la que NNUU establece un foro constituido por miembros de estados, sector privado y sociedad civil, con una cierta extensión de tiempo (existe desde noviembre del 2001).

<sup>3</sup> Dado su interés económico en el crecimiento del sector de las TIC, hubiera sido fácil imputarle falta de objetividad y criterio si se hubiera mostrado demasiado entusiasta en relación a mitigar la 'brecha digital'.



Aunque en la superficie resulte intrigante, en el fondo, el dilema ¿salud o TIC? es falso, al menos por tres razones: Primero, se mezclan necesidades con herramientas: la herramienta puede o no ayudar a satisfacer la necesidad, pero desde luego no es una alternativa apta de ser considerada. Esto se ilustra más claramente si la pregunta fuera ¿salud o rayos X?

En segundo lugar, la simplificación que conlleva ignora los efectos de sistema que son característicos en el desarrollo. En procesos de desarrollo, las acciones sobre un área (salud) tendrán efectos sobre otros (educación, generación de ingresos, participación ciudadana, etc.) y viceversa. Para elaborar estrategias y planes de desarrollo pueden separarse y aislarse las diversas áreas (una práctica no muy recomendable), pero en la vida de las personas se mezclan todas las áreas y sus efectos: el empleo, la educación, el medio ambiente, la nutrición, la vivienda, los derechos civiles, etc. Ignorar los efectos de dicha interrelación supone una grave omisión.

Tercero, el desarrollo humano precisa de información y de su conversión a conocimiento. Las TIC ayudan a conseguir, procesar, analizar, almacenar y (hoy más que nunca) a **comunicar** la información. No se concibe el desarrollo humano (tanto en su conjunto como desagregado en sus componentes, como salud) sin información. Por tanto, siempre que las herramientas 'informacionales' (sea un ordenador o una imprenta) no disminuyan opciones o reemplacen otros recursos de mayor eficacia<sup>4</sup> para obtener opciones, deben ser al menos ser consideradas.

Para responder más fácilmente al dilema de Gates, podemos transformar la pregunta, haciéndola, si cabe, más tajante: ¿desarrollo o TIC? La respuesta surge entonces más claramente: Las TIC como instrumentos para el desarrollo.

## Utilidad de las TIC como función del valor de la información para el desarrollo

El papel de las TIC en el desarrollo se basa en que son buenas herramientas para manejar la información. Si la información es un recurso esencial para el desarrollo humano, entonces las TIC tienen el potencial de formar parte del *kit* de herramientas básicas para el desarrollo humano. Por tanto, la utilidad de las TIC para el desarrollo humano se deriva fundamentalmente del valor de la información para actores y procesos de desarrollo.

Para examinar en una situación determinada si es conveniente o no aplicar algunas TIC, y cómo hacerlo, es preciso comprender (i) para que sirve la información en ese caso concreto, (ii) cómo la recogen, transforman, aplican y comunican los actores locales, (iii) qué necesidades de información no están satisfechas, y (iv) qué usos de la información pueden añadirse o mejorar a los ya existentes. Es decir, la utilidad de las TIC en cualquier situación de desarrollo vendrá dada por el valor de la información en dicha situación. Sólo de esa forma podrá analizarse de forma metódica la viabilidad de la inversión en soluciones relacionadas con las TIC y facilitar la toma de decisiones informada y objetiva al respecto.

En general, el valor de la información para el desarrollo humano depende, por un lado, de su contribución a la expansión de opciones y libertades -el resultado último del desarrollo humano. El ejemplo más claro es la educación (generación de capacidad); otro ejemplo es el acceso a información sobre oportunidades de trabajo. Por otro lado, también depende de cómo ayude a reducir las *unfreedoms* [Sen 1999] u obstáculos a las libertades; por ejemplo, información sobre prevención/tratamiento del Sida, o información de una ONG para defender los derechos legales de un inmigrante que está siendo explotado.

## La horizontalidad de las TIC

Las TIC constituyen un conjunto de herramientas horizontales en el desarrollo, aplicables en principio a cualquier tema. El PNUD sostiene que la 'horizontalidad' en el desarrollo de las TIC es lo verdaderamente nuevo y diferente de estas tecnologías como medio para combatir la pobreza en el siglo XXI [UNDP,

---

<sup>4</sup> Un ejemplo clásico es la comparación entre la radio e Internet, ya que muchas veces la radio es más efectiva por su simplicidad, expansión y bajo costo.



2001]. Tanto la brecha digital<sup>5</sup> como la informacional contribuyen a otras brechas de desarrollo que, a su vez, incide sobre ellas. La pobreza informacional es un componente clave del significado moderno de la pobreza.

Es por ello que el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo al partenariado mundial para el desarrollo (la meta de los países ricos), incluye un objetivo referido al uso generalizado de las TIC. El Grupo de Tareas sobre las TIC de NNUU (*UN ICT Task Force*) preparó para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información un estudio sobre aplicaciones de las TIC a cada una de dichas Metas [UN ICT Task Force, 2003]. La horizontalidad de las TIC en el desarrollo sería motivo casi suficiente para justificar su amplia integración.

## Valor de las TIC en la Cooperación al Desarrollo

El valor de las TIC para el desarrollo es suficientemente importante como para considerar su integración en los procesos de desarrollo humano. La cooperación al desarrollo sirve (o debe servir) para nutrir y catalizar dichos procesos; su mejor uso de información y de herramientas informacionales como las TIC ayudará a su eficacia.

El Grupo de Tareas TIC de NNUU<sup>6</sup>, en el que participan entidades de gobierno, sociedad civil, sector privado y universidad, y que reporta directamente al Secretario General, se ha pronunciado con claridad al respecto. Dicho Grupo recomienda que instituciones que forman parte del Grupo evalúen hasta qué punto hacen un uso completo de las posibilidades provistas por estas tecnologías y también examinen las posibles mejoras dentro de sus propias organizaciones y en los portafolios de proyectos que apoyan. En particular, el Grupo de Tareas afirma que deben ser las agencias de NNUU y las bilaterales de los donantes del CAD las primeras en auto-aplicarse dichas recomendaciones [UN ICT TF 2003].

### ¿Qué se entiende por “mainstreaming”?

Conviene concretar el significado de la plena integración o *mainstreaming*<sup>7</sup> de las TIC en los procesos y estructuras de cooperación al desarrollo, ya que se puede expresar (y entender) de variadas formas. Labelle, en una publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [2003], ofrece una definición adecuada:

*“From the perspective of planning, monitoring and evaluation, mainstreaming ICTs means ensuring that at all times during the conceptualization, promotion, planning and implementation of activities, projects, programmes and plans related to human development, ICTs should be taken into consideration along with the usual or more traditional issues and concerns.”*

---

<sup>5</sup> Hay variadas definiciones del concepto de ‘brecha digital’, pero en cualquier caso es necesario ir más allá del mero acceso a la infraestructura informacional, la interpretación más frecuente hace unos años. Puede entenderse *brecha digital* como las diferencias en la posibilidad de aprovechar las oportunidades provistas por la revolución digital, debido principalmente a la falta de acceso a las tecnologías, la capacidad para usarlas y los contenidos relevantes.

<sup>6</sup> <http://www.unicttaskforce.org/>

<sup>7</sup> No hemos encontrado una traducción adecuada de este término en castellano, que se refiere a una ‘amplia integración’ en la normalidad operativa de una organización. Por ello, dejamos el término en su original inglés, aunque también a veces utilizamos expresiones como ‘plena integración’, ‘permeación’, o similares. Matices aparte, nos referimos a lo mismo con todas ellas. Cualquier comentario semántico al respecto será más que bienvenido.



Pero el *mainstreaming* de las TIC no se reduce al aspecto tecnológico o meramente instrumental. Es parte de una re-ingeniería de la cooperación, de una manera diferente de hacer cooperación, a la que nos referiremos más adelante. Según el *Millennium Project*<sup>8</sup> [2004]:

*The benefits of the new technologies are the result not only of an increase in connectivity or broader access to ICT facilities per se, but more importantly accrue from the facilitation of new types of development solutions and economic opportunities that ICT deployment makes possible. When strategically deployed and integrated into the design of development interventions, ICTs can enable development resources to go that much further by facilitating the development of cost-effective and scalable solutions.* [Millennium Project 10, 2004]

## ¿Por qué es necesario el “mainstreaming” de las TIC en la Cooperación?

Es preciso articular las razones por las cuales es aconsejable avanzar en la penetración de las nuevas tecnologías en las operaciones y estructuras de las agencias de cooperación, nacionales o multilaterales. Dichas instituciones han sido tradicionalmente reacias a cambios de corte tecnológico [Millennium Project 10, 2004] y sus cuadros dirigentes no suelen estar familiarizados con las posibilidades de las TIC para los procesos de cooperación y, menos aún, con sus pros y sus contras.

Las razones esgrimidas pueden resumirse en que las agencias (y particularmente las grandes agencias de desarrollo):

- tienen la responsabilidad de buscar la mayor eficacia en sus actuaciones – que a menudo tienen gran importancia sobre la vida de algunas personas, a veces una importancia vital (como en casos de hambrunas, epidemias o derechos civiles);
- pueden controlar cómo actúan - lo que no pueden controlar son los contextos de desarrollo existentes;
- tienen un efecto estimulador y catalítico –llevan a cabo acciones que pueden servir de referencia y preámbulo a actuaciones más extensas en los procesos endógenos de desarrollo humano;
- de manera agregada emplean una cantidad importante de recursos para el desarrollo. Los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE aportaron unos 68,500 millones de dólares en el 2003<sup>9</sup> para ayuda oficial al desarrollo, lo que supone que dedican una media del 0.25% de su PIB a cooperación;
- tienen la posibilidad de compartir conocimiento y buenas prácticas – así se fortalecen mutuamente para su objetivo común: contribuir al desarrollo humano.

## Comparación del grado de “mainstreaming” en países donantes (agencias bilaterales) y agencias multilaterales

Como hemos señalado, importantes agencias multi/bilaterales y foros de desarrollo destacan la importancia del *'mainstreaming'* de las TIC en procesos de desarrollo humano, y así lo recomiendan a los países con los que trabajan. Sin embargo, los datos disponibles indican que la mayoría de dichas agencias no están aplicándose sus propias recomendaciones, tanto en su proceder interno (métodos de trabajo) como en sus acciones de desarrollo (programas y proyectos).

## Diagnóstico del estado del *mainstreaming* de las TIC en las grandes agencias

---

<sup>8</sup> El Millennium Project, bajo la dirección de Jeffrey Sachs en la Universidad de Columbia en Nueva York, fue establecido por Kofi Annan para analizar métodos y estrategias que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de NNUU.

<sup>9</sup> Estadísticas del CAD, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/61/31504039.pdf>  
[cuadernos internacionales] de tecnología para el desarrollo humano



El CAD realizó un estudio en 2003<sup>10</sup> sobre el grado de *mainstreaming* entre las agencias de desarrollo bilaterales de los países donantes y algunas de las principales agencias multilaterales (sistema de NNUU, bancos de desarrollo, etc.). El estudio incluye datos de 23 países miembros y 25 agencias multilaterales.

Entre la información provista por los donantes del CAD y las agencias multilaterales, identificamos cuatro criterios sobre los que basar una estimación preliminar del grado de inclusión de las TIC en sus operaciones y actuaciones. Los resultados de la agregación de datos relativos a dichos criterios son:

Criterios sobre el grado de inclusión de las TIC en las agencias de desarrollo	Países que cumplen con el criterio (23 máximo)	Agencias multilaterales que cumplen con el criterio (25 máximo)
Atención especial al <i>mainstreaming</i> de las TIC en la cooperación <sup>11</sup> :	11	16
Existencia de un documento corporativo sobre estrategias en las TIC para el desarrollo	9	13
Existencia de secciones especializadas o de especialistas técnicos para dar apoyo en las cuestiones de TIC y desarrollo	10 <sup>12</sup>	15
Financiación de proyectos de TIC para el desarrollo	13 <sup>13</sup>	10 <sup>14</sup>

Canadá, Holanda y los países escandinavos presentan una mayor integración de las TIC. Donantes importantes con algunos avances y carencias relativas son Reino Unido, Alemania e Italia. Japón se comprometió (en 2000) a realizar una actuación masiva en el tema, que está por cumplirse. Entre las agencias multilaterales, las más activas son Banco Mundial, UNESCO, PNUD y UIT.<sup>15</sup>

En el caso de España, las acciones de cooperación llevadas a cabo por el gobierno en el ámbito de las TIC y Desarrollo estuvieron fuera del marco de la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI) y repartidas entre los antiguos ministerios de Ciencia y Tecnología, y de Educación, principalmente. No sólo dichas acciones no fueron coordinadas, sino que resultó complicado encontrar la información aportada al informe del CAD. De cualquier forma, la cantidad reportada de unos 12,6 millones de dólares anuales parece un tanto desproporcionada, al no ser comparable con la del resto de los países que reportaron fondos canalizados a través de sus agencias de desarrollo<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> La primera versión fue preparada en marzo del 2003 para el foro sobre integración de las TIC en programas de desarrollo mencionado anteriormente; la segunda se preparó en diciembre 2003 con ocasión de la CMSI.

<sup>11</sup> Deducido tras examinar en la ficha de cada país o agencia si existe una estrategia explícita sobre *mainstreaming* de las TIC en el desarrollo: si se identifica el tema como área prioritaria, si existen normas y guías corporativas sobre cómo introducir estas tecnologías en los proyectos, etc.

<sup>12</sup> De ellos, Japón y Alemania sólo establecieron Grupos de Tareas (task forces) inter-institucionales

<sup>13</sup> En millones de dólares USA: Australia (24,3); Canadá (23,4); EU (46); Alemania (15); Grecia (4); Italia (16); Japón (3.000); Holanda (9); España (12,6); Suecia (8); Suiza (3,7); Reino Unido (4,8); EE UU (200).

<sup>14</sup> En millones de dólares USA La Francofonía (10,2); ADB (16); Fondo de NNUU para la Agricultura y el Desarrollo (IFAD) (1,2); UIT (22,3); PNUD (8,5); UNESCO (26,5); ONUDI (0,8); UNV (0,9); Banco Mundial (mucho); OMS (0,7)

<sup>15</sup> El mencionado proyecto de investigación del que se extraen estos datos contiene un análisis comparativo más detallado de agencias bilaterales y multilaterales.

<sup>16</sup> Posiblemente hubieran reportado cifras mayores si tuvieran en cuenta acciones descentralizadas de desarrollo no dirigidas desde sus agencias oficiales de desarrollo



El análisis del estudio del CAD<sup>17</sup> nos permite realizar tres observaciones generales sobre el nivel actual de integración de las TIC en las grandes agencias de cooperación: (1) se le dedica poca atención *real*<sup>18</sup>; (2) se le dedica muy poco dinero y (3) requiere de esfuerzos sustanciales de inversión en capacidad humana.

En primer lugar, casi todos los donantes reconocen el importante papel que las TIC pueden jugar en los procesos de desarrollo, pero existe una gran diferencia entre discurso y práctica, así como entre los propios donantes.

En segundo lugar, los recursos dedicados a proyectos de TIC y Desarrollo son mínimos, muy por debajo del 1% de los presupuestos de cooperación anuales de las agencias consideradas – a excepción de EEUU y Japón<sup>19</sup>.

Por último, cabe preguntarse dónde se encuentran las barreras para lograr una amplia integración de las TIC en el trabajo de estas agencias. Creemos que el principal problema puede residir en la insuficiente capacidad humana sobre TIC para el desarrollo, tanto en cuanto a sus posibilidades como a las aplicaciones o usos concretos<sup>20</sup>.

## El proceso de *mainstreaming* aplicado a las TIC en la cooperación

Si las TIC son importantes para el desarrollo (el '*¿qué?*'), y las agencias tienen motivos e intenciones para considerar su plena integración (el '*¿por qué?*'), el siguiente paso es considerar el '*¿cómo?*' La caracterización (o de-construcción) del *mainstreaming* de las TIC en las agencias de desarrollo a partir de modelos e indicadores es importante para concretar su significado, poner en marcha el proceso de *mainstreaming*, medir el progreso y comparar procesos entre agencias.

El *mainstreaming* de las TIC en las grandes agencias de desarrollo está produciéndose a un ritmo más lento que en el sector privado, y con más timidez y demora que en la Administración Pública<sup>21</sup>. El ambiente institucional no es el más propicio, dado que la actitud general en el ámbito de la cooperación hacia la tecnología es escéptica o incluso hostil. [Millennium Project 10, 2004]

Para facilitar esta permeación tecnológica en la cooperación, es conveniente la elaboración de estrategias y modelos<sup>22</sup>. La aplicación de dichos modelos, acompañados del monitoreo de su utilización y evaluación de impactos, ayudarán a discernir en la práctica lo que funciona y lo que no. Proponemos el *mainstreaming* de las TIC en las agencias de desarrollo desde dos dimensiones diferenciadas y complementarias:

**A. Interna**, referida a la integración de las TIC en procesos de gestión y de operaciones dentro de la agencia. Respondería a la pregunta *¿Qué usos de las TIC pueden contribuir a un funcionamiento eficaz de la agencia?*<sup>23</sup>

Los objetivos principales serían: (i) simplificación de transacciones y reducción de tareas mecánicas; (ii) acceso rápido y fácil a la información que precisa el personal de las agencias; y (iii) adecuada gestión de recursos de conocimiento e información.

---

<sup>17</sup> El estudio y la documentación de los foros del CAD sobre el papel de las TIC en el desarrollo nos han sido de gran utilidad, ya que hubiera resultado imposible en el corto tiempo dedicado a este trabajo recopilar la información que han aportado los donantes sobre su visión, actitud y acciones relacionadas con el *mainstreaming* de las TIC en sus agencias y estrategias de cooperación.

<sup>18</sup> Es decir, más allá de declaraciones y otras expresiones inciertas de intenciones.

<sup>19</sup> El caso de Japón es especial, por las masivas cantidades de fondos que se comprometió a usar para potenciar las TIC en el desarrollo, (15 mil millones de dólares en 5 años), que resonaban de los ecos del Plan Marshall tecnológico que Manuel Castells ha pedido públicamente. Este compromiso nipón con la reducción de la brecha digital no se ha materializado.

<sup>20</sup> El propio estudio CAD incluye entre sus principales conclusiones que 'la capacidad para usar de forma efectiva las TIC en el desarrollo suele ser la restricción principal, no el equipamiento.'

<sup>21</sup> Que, por cierto, no ha sido tradicionalmente ágil en cuanto a su modernización tecnológica

<sup>22</sup> Uno de estos modelos ha sido elaborado en un reciente trabajo de investigación del autor en el marco del programa de doctorado de la UOC.

<sup>23</sup> Al referirnos a grandes agencias de cooperación, se consideran elementos de integración tecnológica a partir de un cierto nivel de informatización que se puede dar por supuesto. Es decir, no hablamos de instalar computadoras para el personal, ni de que se usen procesadores de texto o planillas de cálculo, o de que las computadoras estén en red; asumimos que esto ya debe existir.



**B. Externa**, proyectada hacia la labor de las agencias sobre el terreno, y cuya manifestación más clara es la integración de las TIC en el portafolio de proyectos y actuaciones de una agencia. Contestaría a la pregunta ¿Qué usos de las TIC favorecen el desempeño del trabajo de desarrollo de la agencia, especialmente en sus proyectos?<sup>24</sup>

Los objetivos principales en este caso serían: (i) utilización consistente y rutinaria de las TIC en proyectos para contribuir al cumplimiento de sus objetivos; (ii) involucración de un mayor número de personas y organizaciones en los proyectos a través de redes; (iii) fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales entre los actores locales para aplicar las TIC a sus procesos de desarrollo humano; y (iv) eficaz generación, uso y difusión de conocimiento en las actuaciones de las agencias sobre el terreno (principalmente en el marco de proyectos).

Más allá de modelos que la faciliten, la exitosa integración y aprovechamiento de las TIC en el trabajo de las agencias debe exhibir un doble sentido de proceso y de actitud:

- Un proceso que incluya cuatro tipos de acciones: (1) examinar las tecnologías existentes para casos concretos; (2) aplicar las tecnologías, monitoreando su funcionamiento y adaptando según las circunstancias; (3) documentar y compartir experiencias con otros colegas; (4) fortalecer la capacidad humana sobre TIC y desarrollo (incluyendo por supuesto la experticia personal en su uso)<sup>25</sup>.
- En cuanto a la actitud, se incluyen tres características: (1) actitud abierta hacia la valoración de nuevas posibilidades y su aplicación; o en otras palabras, hacia la innovación<sup>26</sup>; (2) actitud de aprendizaje, de generar nuevos conocimientos derivados de la práctica en el trabajo; y (3) actitud 'buzón de sugerencias' - escuchar y considerar las ideas y aportaciones de personas en la organización con independencia de su procedencia – a menudo las buenas ideas nuevas vienen de gente que está en una sección diferente o que lleva poco tiempo en la organización.

Por último, una observación personal después de cerca de una década de trabajo en el sistema de Naciones Unidas. A veces, cuando algo se considera importante pero no se sabe bien cómo hacerse adecuadamente se habla de un proceso de *mainstreaming*. También cuando se deja de considerar necesario tener un enfoque específico sobre un tema, a menudo por recortes financieros -por ejemplo que exista una sección específica sobre integración de género y haya que recortar puestos que la afecten. Esto es independiente de que se hayan logrado o no los objetivos deseados – por ejemplo que una mayoría de los proyectos se diseñen considerando cuestiones de equidad de género. El *mainstreaming* puede entonces convertirse en una solución del equipo de dirección para 'integrar' algo, sin métodos, estrategias o recursos; esto, que equivale a un método razonado de barrer un tema bajo la alfombra, no suele dar buenos resultados. Desde luego, no lo será en el corto plazo en el caso de las nuevas tecnologías, principalmente debido a la falta de capacidad humana en las agencias para hacerlo con éxito.

## Adaptación de la cooperación internacional a la Sociedad Red: la Cooperación Red

La integración de las TIC puede ir más allá de cambios meramente instrumentales (o de infraestructura). Para maximizar su impacto, debe orientarse hacia una renovación más abarcadora en las formas y parcialmente en los contenidos de la cooperación. Esto es similar a lo ocurrido en empresas, administraciones públicas o universidades, donde las nuevas tecnologías han permitido modelos diferentes de actuación, reflejadas en sistemas de *ebusiness*, e-gobierno o universidades virtuales, respectivamente. En este sentido, cabe reflexionar sobre aspectos de una teórica 'e-cooperación' que, por su dependencia sobre redes, podríamos llamar 'cooperación red'.

El uso generalizado de las TIC en los procesos de desarrollo forma parte de una nueva concepción del desarrollo, que se empieza a articular desde voces diversas, tanto dentro como fuera del propio sector de

---

<sup>24</sup> En la dimensión externa de integración de las TIC, partimos de un supuesto diferente y es que los actores y organizaciones con las que coopera pueden no tener nivel alguno de capacidad o infraestructura – de hecho es la situación frecuente tanto a nivel de comunidad o inclusive a nivel institucional en proyectos más pequeños.

<sup>25</sup> Esto incluye el acceso al uso de las TIC en otras agencias y proyectos.

<sup>26</sup> Lo que también incluye la posibilidad del fracaso, de cometer errores y de aprender de ellos. La innovación conlleva riesgo, y es imposible predecir al 100% cómo va a resultar algo nuevo en la práctica.



la cooperación [Rischard, 2003; UNDP 2002; Castells 1999, 2000, 2001]. Una concepción que incorpora el paradigma del desarrollo humano (descrito por Amartya Sen) en el contexto de la Sociedad Red (elaborado por Manuel Castells).

Los objetivos son los mismos que propugna Sen, es decir, el desarrollo humano como aumento de las opciones y libertades para una mayor calidad de vida. Cambia la arquitectura del desarrollo (sobre nodos, *hubs*, redes y conexiones) y su ingeniería (el tipo de estrategias y acciones que hacen falta para reducir las '*unfreedoms*' que obstaculizan el desarrollo según Sen). La cooperación red formaría parte de esta visión renovada del desarrollo más acorde con las realidades y posibilidades de la Sociedad Red.

En este sentido, nos referimos a una exposición realizada por Jean-François Rischard, del Banco Mundial sobre el estado de la integración de las TIC en agencias de cooperación<sup>27</sup>. Rischard diferenció tres niveles de esfuerzos en la integración de las TIC entre las principales agencias de desarrollo, y les dio una 'nota'<sup>28</sup> [Rischard, 2003]:

- a) Soluciones de desarrollo temáticas (o tópicas) por sector, como educación, salud, desarrollo rural, Administración pública, medio ambiente y otros. En su opinión, se ha avanzado bastante y hay gran cantidad de experiencias de las que aprender y que se pueden replicar y multiplicar. Les dio una nota '**B**' porque, a pesar del avance, la mayoría de las aplicaciones de las TIC son llevadas a cabo por 'aficionados'<sup>29</sup>, las aplicaciones a menudo no funcionan como deberían en la ausencia de estrategias nacionales TIC y la mayoría de los profesionales del desarrollo todavía no tienen la suficiente concienciación sobre el papel de las TIC.
- b) Programas de desarrollo; la cooperación al desarrollo está en medio de una 'revolución silenciosa' en cuanto a métodos, mejoras en el establecimiento de prioridades, y mejoras en el interfaz de los donantes. Sin embargo, son todavía raros los casos en que las TIC hayan encontrado un sitio en los programas de los donantes y estrategias nacionales. Son pocos los *Poverty Strategy Reduction Papers* que tienen un componente TIC, y en la mayoría se tratan de forma incidental. La comunidad de desarrollo, en general, no ha sido una propulsora de estrategias nacionales de TIC.<sup>30</sup> Pueden aportarse varias razones para ello, incluyendo una cierta tecnofobia en círculos de desarrollo, la falta de recursos o equipos dedicados a las TIC en agencias bilaterales e insuficiente entendimiento del paradigma de la economía basada en el conocimiento que provee el principal racional para las TIC en el desarrollo. De ahí que les diera una nota '**C**'.
- c) Pensamiento avanzado sobre el desarrollo; integrar las TIC en esquemas avanzados de desarrollo requiere más que pensar sobre las TIC: requiere un cambio de mentalidad. Rischard se refirió a la insuficientemente desarrollada mentalidad de la economía basada en el conocimiento, enfocada en la competitividad, en crear oportunidades y en la innovación, y que precisa de una visión social amplia del desarrollo. Este modelo económico incluye no sólo estructuras económicas e incentivos, pero el sistema educativo, la infraestructura TIC, y la colaboración entre sector privado, gobierno y sociedad civil para crear visión, cohesión social y confianza. Debido a que la comprensión de este paradigma económico es escasa en agencias de desarrollo, la motivación para el *mainstreaming* de las TIC es pobre. Por ello, en este nivel, el esfuerzo de integración de las TIC merece un nota '**D**' (es decir, un suspenso).

El tercer nivel implica una reforma sustancial en la manera de hacer cooperación al desarrollo, que difícilmente podrá lograrse en el corto plazo. Las políticas de cooperación están también para definir el medio y hasta el largo plazo. No conviene ignorar la advertencia de Rischard en el apartado c: la motivación para el *mainstreaming* de las TIC será pobre mientras la mentalidad y el contexto de las agencias no estén en mayor resonancia con la economía basada en el conocimiento. De hecho, pensamos que es necesario ir más allá del nuevo modelo económico: será pobre, mientras no se interioricen las dinámicas y esquemas de la Sociedad Red.

Castells se refiere al concepto de desarrollo informacional, que sería objeto y expresión de la re-ingeniería de la cooperación a la que nos referimos. El desarrollo informacional incorpora (i) una actualización

<sup>27</sup> Rischard, vice-presidente del Banco Mundial para Europa, hizo esta presentación en la apertura del Joint OECD/UN/World Bank Global Forum: Integrating ICT in Development Programmes en marzo del 2003.

<sup>28</sup> La escala de notas sigue la tradicional 'A – sobresaliente', 'B – notable', 'C – suficiente', 'D – insuficiente'.

<sup>29</sup> Utilizó literalmente el término 'aficionado' en la presentación en inglés.

<sup>30</sup> Esto podría rebatirse, dada la cantidad de e-estrategias nacionales impulsadas por el Banco Mundial y el PNUD, entre otros. Pero lo interpreto como una carencia de apoyo a las medidas contenidas en dichas estrategias.





tecnológica masiva de países, empresas y hogares (con el énfasis en Internet); (ii) inversiones sustanciales en los sistemas educativos; (iii) el establecimiento de redes mundiales de ciencia y tecnología, donde la universidad juegue un papel determinante. [Castells, 1999].

Para adaptarse a los nuevos tiempos y lograr mayor eficacia e impacto, la cooperación al desarrollo debe adaptar sus estructuras y sus prácticas, aplicándose una renovación de fondo en la que se incluyan con ubicuidad las TIC. Algunas de los factores de cambio de este sistema de 'cooperación red' serían:

- Incorporación de las redes en el día a día de la cooperación, pero no solamente como redes de contactos, sino redes productivas (donde la actuación en red es imprescindible para elaborar los productos de la cooperación, tales como proyectos o programas).
- Re-estructuración del proyecto de desarrollo tradicional, hacia una iniciativa en red en la que la participación en el proyecto no se limite al espacio geográfico del mismo, sino al espacio de flujos que el mismo proyecto genere.
- Énfasis en la generación, gestión y difusión del conocimiento como una de las funciones claves de las actuaciones de cooperación.
- Búsqueda de actuaciones tripartitas gobierno-sociedad civil-empresa para el desarrollo (para aprovechar mayores y más variados recursos, así como para compartir responsabilidades).

## Conclusiones

Nadine Gordimer, la escritora sudafricana y Nobel de Literatura, definía la pobreza de esta manera tan precisa como elegante: 'La pobreza es la suma de todas las hambres' [Gordimer, 1996]. Desde esta perspectiva, y en coherencia con el paradigma del desarrollo humano consistente en ampliar las opciones y libertades, la información es esencial para ayudar a satisfacer muchas de esas 'hambres', esos déficit de desarrollo en salud, educación, nutrición, derechos civiles, etc. De ahí la utilidad de las TIC como herramientas de información y comunicación para el desarrollo humano.

El *mainstreaming* o amplia integración de las TIC en las agencias de cooperación, forma parte del nuevo entorno de los procesos de desarrollo. En los últimos años, un mayor conocimiento sobre las posibilidades de las TIC para el desarrollo ha llevado a recomendaciones ampliamente compartidas y difundidas por los principales foros y agencias relativas a la integración de las tecnologías.

Sin embargo, lo difícil es predicar con el ejemplo - el nivel de *mainstreaming* de las TIC en las propias agencias hasta la fecha es bastante reducido, como hemos visto. La falta de capacidad humana para este fin en las agencias es posiblemente la barrera fundamental a corto plazo. A medio plazo, se prevén marcadas carencias a nivel de capacidad institucional en cuanto al entendimiento de las implicaciones del nuevo paradigma de la Sociedad Red para el desarrollo humano y por ende para el propio sistema de cooperación al desarrollo.

Una mayor integración de las TIC en el desarrollo no puede ni debe considerarse independientemente de la 'ingeniería' más amplia del desarrollo, es decir, del conjunto de sus métodos, instrumentos y recursos. Se propone que forme parte de una visión avanzada del desarrollo, el cual sitúa el paradigma del desarrollo humano en el contexto de la emergente Sociedad Red. Y a esto debe adaptarse la cooperación al desarrollo, por lo que es conveniente incorporar en sus políticas las estrategias, recursos y acciones necesarias para una renovación profunda de la cooperación en el medio plazo, sin prisas ni pausas.

Existe una motivación adicional para considerar la integración de las TIC en la cooperación, aunque pueda parecer un tanto extrema. La eficacia de la cooperación internacional posiblemente determine su propia existencia a gran escala, al menos como el sistema de cooperación internacional que hemos conocido desde el final de la II Guerra Mundial. Los síntomas son preocupantes: (i) una participación decreciente o estancada en términos de ayuda oficial neta (mientras que para la AOD bruta, el 0,7% del PIB de los países donantes prometido hace sólo una década parece poco menos que inalcanzable), (ii) una cierta fatiga política (posiblemente por la proliferación de cumbres de desarrollo) y (iii) el casi absoluto desconocimiento por parte del público de lo que se hace con los fondos oficiales de cooperación<sup>31</sup>. Por tanto existe un riesgo real de que el sistema de cooperación internacional se convierta en meramente simbólico (a excepción de la ayuda humanitaria, que a menudo se considera fuera de las acciones de

---

<sup>31</sup> Contrastado con una mayor familiaridad sobre los destinos y propósitos de fondos canalizados de forma descentralizada a través de ONG y otras organizaciones de la sociedad civil.



desarrollo propiamente dichas). La permeación de las TIC en la cooperación al desarrollo debería contribuir a mejorar su eficacia, (medida en costos/output), y así contribuir a reducir el riesgo de declive o irrelevancia de la misma.

En el 2005 tendrán lugar dos eventos que pueden influir globalmente en la visión de una cooperación con mayor integración de aplicaciones y procesos TIC. En Túnez, la segunda fase de la Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información estará centrada en acciones a seguir (la primera estableció los principios). En Nueva York, la Asamblea General revisará el avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos 5 años antes. Dado que el Objetivo Octavo incluye la difusión de las TIC para el desarrollo, es de esperar que este tema reciba una cierta atención. Esperamos que estos eventos sirvan como acicate para que las agencias de desarrollo analicen con profundidad y rigor cómo reflejar la integración de las TIC en las políticas y estrategias de cooperación internacional.

## Bibliografía

- ACEVEDO, Manuel (2003b) Networking Development in the Network Society: Integrating ICT in Development Agencies. [online] Presentación ; *OECD/UN/WB Global Forum: Integrating ICT in Development Programmes*; 5 March 2003 (consultado 13 junio 2003) <<http://www.oecd.org/dataoecd/9/58/2499657.ppt> >
- CASTELLS, Manuel (1998). *End of Millennium (The Information Age: Economy, Society, Culture; v.3) - Chapter 2: The Rise of the Fourth World: Informational Capitalism, Poverty and Social Inclusion*. Oxford: Blackwell Publishers. 418 p. ISBN 1-55786-872-7.
- CASTELLS, Manuel (1999) "Information Technology, Globalization and Social Development"; UN Research Institute for Social Development, Geneva; UNRISD Discussion Papers, DP-114; 15 p. ISSN 1012-6511.
- CASTELLS, Manuel (2000). "Information Technology and Global Development". [en línea] UN Economic and Social Council (ECOSOC), New York. Keynote address, ECOSOC High level segment July 2000. [consultado 7 junio 2001] <<http://www.un.org/esa/coordination/ecosoc/itforum/castells.pdf>>
- GORDIMER, Nadine. (1996). The Sum of All Our Hungers. *CHOICES* Magazine, Vol. 5, nº 2, October 1996. UNDP, New York.
- LABELLE, Richard (2003). Information and Communication Technologies (ICTs) for Development in National Human Development Reports. Informe interno para el PNUD.
- MILLENNIUM PROJECT 10 (2004). Interim Report of Task Force 10 on Science, Technology and Innovation; (online) UN Millennium Project; <<http://www.unmillenniumproject.org/documents/tf10interim.pdf> >
- OECD (2003) Development Assistance Committee (DAC) - Donor ICT Strategies Matrix; (online) OECD, Paris. (consultado 10 Mayo 2004); <<http://www1.oecd.org/dac/ictcd/htm/matrix.htm> >
- RISCHARD, Jean-Francois (2003). Integrating ICT in Development Programs. (online) *Keynote speech, Joint OECD/UN/World Bank Global Forum: Integrating ICT in Development Programmes*; Paris, OECD, 4-5 March 2003. (consultado 14 junio 2003). <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/63/2499237.ppt> >
- SEN, Amartya (1999); *Development as Freedom*; Oxford University Press; paperback; 366pp; ISBN 0-19-289330-0
- UNDP (2001). *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development*. New York: Oxford University Press. 264 p. ISBN 0-19-521835-3.
- UNDP (2002). *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. Fukuda-Parr, Sakiko; Lopes, Carlos; Malik, Khalid (eds.). New York: Earthscan Publications. 286 pages. ISBN 1-85383-919-1
- UN ICT Task Force (2003). *Tools for Development: Using Information and Communications Technology to Achieve the Millennium Development Goals* ; UN ICT Task Force Working Paper for WSIS. 23 p.