



LA EFICACIA DE LA AYUDA
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

ÚLTIMAS NOTICIAS SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA
Rafael Domínguez Martín

ÚLTIMAS NOTICIAS SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA

Rafael Domínguez

(Santander, 1963). Doctor en Historia Económica por la Universidad de Cantabria, y Profesor Titular del Departamento de Economía de la UC. Desde 2006, es Director de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica y del Máster Iberoamericano de Cooperación Internacional y Desarrollo (MICID). Colabora con distintas fundaciones españolas (Fundación Internacional y con Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Fundación Carolina, Real Instituto Elcano, Club de Madrid, Sistema, Ideas y Fundación la Caixa), y, en países socios, en actividades de formación y consultoría con organismos públicos como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Secretaría de Gobernación de México), la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la Secretaría de Desarrollo de la Frontera Sur del Estado de Chiapas (México), la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Ecuador) y el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador. Ha sido profesor de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación de la Universidad de Guadalajara (México), del Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo en América Latina de la Universidad Rey Juan Carlos, y del Máster en Inmigración y Cooperación Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria.

En este trabajo se resumen las últimas noticias sobre los principales lineamientos de la eficacia de la ayuda en el contexto de la crisis de identidad del propio sistema de ayuda al desarrollo y de los desafíos que dicha crisis depara a la cooperación descentralizada española.

Agenda sofisticada y cooperación europea

La agenda de eficacia de la ayuda (entendiendo eficacia como una relación entre objetivos y resultados) se convirtió, bajo el liderazgo de la Comisión

Europea para desarrollar la Declaración de París (liderazgo concretado en el *Consenso Europeo de Desarrollo* de 2005 y *Código de Conducta relativo a la división del trabajo* de 2007) en lo que he denominado una agenda sofisticada de eficacia+eficiencia (Domínguez 2010a). Este giro sirve para aludir a la relación entre resultados y recursos que se deriva del plus introducido en la agenda de la eficacia por la división del trabajo, basada teóricamente en ventajas comparativas, y complementariedad con el fin de conseguir sinergias.

En concreto, La agenda sofisticada de eficacia+eficiencia se basa en dos pilares fundamentales reconocidos como tales por la doctrina europea a partir de los hallazgos del CAD y del Banco Mundial. El primero es la reducción de la proliferación de donantes —que causa fragmentación de la ayuda— por medio de la división del trabajo. Y el segundo la reducción de la volatilidad de la ayuda con sistemas de apoyo presupuestario ampliado, como el contrato ODM, que garanticen la predictibilidad. El *Consenso europeo* de 2005 interioriza y lidera los 5 principios parisinos (anticipando la apropiación inclusiva de Accra), que son parte esencial del acervo comunitario contenido en el *Tratado de Maastricht* de 1992 (con su doctrina de las 3C: coherencia, complementariedad y coordinación) y la *Declaración del Consejo y la Comisión* de 2000: los dos de vertiente política (apropiación y mutua responsabilidad) y los tres de vertiente tecnocrática (alineación, armonización y gestión orientada a resultados) que son los que han centrado la agenda sofisticada.

Pero, además de estar constitucionalizada en el Tratado de Lisboa (artículo 210: “Con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembro contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda de la Unión”), esta agenda sofisticada ha venido para quedarse por el nuevo período de fatiga de la ayuda que se abrió desde 2008 y del que 2011 va a ser un año auténticamente negro.

Cuando hablamos de eficiencia como relación resultados/recursos, obviamente se pueden tomar dos tipos de medidas para aumentar esta ratio: hacer lo mismo con menos, hacer más con lo mismo e incluso hacer más con menos. Dicho de otra manera, conseguir más resultados con los mismos recursos, mantener resultados con menos recursos, e incluso, si el margen de ineficiencia del sistema se pudiera reducir drásticamente, aumentar resultados con menos recursos. La filosofía de la Comisión Europea parece que se adscribe

a la primera estrategia, como evidencian algunas actuaciones para medir la eficiencia de la cooperación de lo que es el principal organismo multilateral del sistema de ayuda CAD (con más del 11% del total de AOD) y de los países de la UE (que aportan casi el 60% del total).

De la Evaluación encargada en 2009 sobre los costes de la proliferación de donantes y fragmentación de la ayuda europea, se deduce que reducir la fragmentación de la ayuda (medida por número de actividades y valor medio) generaría un “ahorro” de entre 1.900 y 3.000 millones de euros al año (Carlsson, Buhigas y Robinson, 2009). De ello se deduce que con 3.000 millones menos al año se podrían conseguir los mismos resultados si se realizara una concentración de las actividades de acuerdo a ventajas comparativas o complementariedades.

Ante esta situación, en noviembre de 2009, el GAERC (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) aprobó un *Marco Operativo sobre la Eficacia de la Ayuda* con tres capítulos. El primero para la división del trabajo, consistente en acelerar la complementariedad 3 del *Código de Conducta* (complementariedad intersectorial) dentro y fuera de los países de la Fast Track Initiative (lanzada en mayo de 2008 bajo el liderazgo de Alemania, con el fin de apoyar a un grupo de 31 países socios en la implementación de los principios del *Código de Conducta*). El segundo es el uso de los sistemas nacionales (como primera opción independientemente de la modalidad de la ayuda) y la realización de evaluaciones conjuntas. Y el tercero, la cooperación técnica (basada en la apropiación y el liderazgo de los países socios, a demanda de ellos, orientada a resultados y focalizada en el desarrollo de capacidades), tal y como se desprende del documento del CAD de marzo de 2009 sobre división del trabajo y complementariedad (CAD 2009).

En mayo de 2010 la Comisión aprobó el *Plan de Acción para apoyar los ODM*, con un apartado sobre eficacia de la ayuda en el que se alude a que la programación conjunta del ciclo de la AOD de los Estados miembro y la Comisión en cada país receptor debe estar disponible para 2013, de manera que se puedan compartir prioridades y objetivos (con un sólo Documento de Estrategia País y Programa Plurianual). También se habla de impulsar la división del trabajo no sólo dentro del país (complementariedad 1 del *Código de Conducta*), sino entre países receptores para que no haya Estados huérfanos (complementariedad 2). El *Plan de Acción* propone priorizar a los *best performers* de los ODM, concentrándose en los grupos más vulnerables dentro de ellos, lo que podría abrir una vía para que el contrato ODM, inicialmente pensado para los países ACP beneficiarios del Fondo Europeo de Cooperación, pudiera abrirse a los

países elegibles a través del Instrumento de Financiación de la cooperación al desarrollo. Por último, se afirma la necesidad de reforzar la apropiación y la armonización usando preferiblemente el apoyo presupuestario general y el contrato ODM (el 19-10-2010 se publicó el *Libro Verde. El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países*), lo que podría reforzar la hipótesis anterior, dadas las presiones que el Parlamento Europeo ha ejercido para abrir dicho instrumento a otras áreas geográficas.

Dentro del despliegue de la agenda sofisticada, en junio de 2010, el GAERC apostó por los acuerdos con donantes líderes, la programación común y la cooperación delegada como fórmulas clave para la complementariedad 3 (intersectorial) del *Código de Conducta*, si bien persiste aquí el problema de definición de quién se puede considerar donante líder, activo o por delegación, ya que el documento correspondiente (Comisión 2009), es inconcreto o padece de circularidades en las definiciones, lo que le resta operatividad (así, para ser donante líder en un sector se dice que el país en cuestión deberá tener “ventaja comparativa en ese sector particular, con un compromiso de mantener la presencia a medio plazo y estará bien situado para desempeñar ese papel”. Por si fuera poco, el donante líder puede ser un donante singular, “o debería compartir la tarea con uno o dos donantes activos de apoyo”, previéndose un sistema de rotación o *troika*, que se supone genera un sistema de incentivos para no perder la buena reputación como líder o ganarla desde la función de apoyo).

Respecto a complementariedad 1 del *Código de Conducta* (complementariedad dentro de un país), recomienda que los Estados miembros dirijan sus esfuerzos hacia la concentración geográfica y sectorial, mientras la Comisión debe tener un papel más activo en los países huérfanos, lo que daría cumplimiento a las complementariedades 2 (entre países) y 4 (vertical: entre la Comisión y los Estados miembros, que es como se definió originalmente la C correspondiente en el *Tratado de Maastricht*).

Agenda sofisticada y cooperación descentralizada

Este despliegue de la agenda sofisticada ha impactado en la cooperación descentralizada, que se podría definir, desde el lado de la oferta, como la política pública concertada llevada a cabo por las autoridades subnacionales de gobierno (Autoridades Locales en la jerga europea) para la descentralización y el desarrollo regional/local (desarrollo territorial) en los países elegibles por el CAD (del lado de la demanda, la cooperación descentralizada sería aquella que prota-

gonizan las Autoridades Locales para el desarrollo de sus territorios con recursos provenientes de Estados o de Autoridades Locales de los países del CAD).

Lo primero que cabe señalar es que la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia se ha extendido a la cooperación descentralizada como fórmula para compensar la fatiga de la ayuda por parte de los Estados miembro, de la misma forma que esta agenda se ha ido reforzando a medida que los crecimientos de la AOD empezaban a presentar (antes de la crisis) rendimientos marginales decrecientes y tras la crisis la propia AOD ha empezado a disminuir.

Aunque desde el *Tratado de Maastricht* (1992), las autoridades locales son reconocidas en la Unión Europea como actores en las relaciones internacionales a través del Comité de las Regiones, no ha sido hasta 2008 (el año del estallido de la crisis financiera internacional) cuando se ha tratado de incorporar la cooperación descentralizada a la agenda sofisticada.

El documento de referencia es la *Comunicación sobre Autoridades Locales como actores para el desarrollo* (2008) en la que se concretan los ámbitos propios de la cooperación descentralizada dentro del sistema de ayuda en la lucha contra la pobreza y el logro de los ODM, en primer lugar, y la promoción de la gobernanza democrática local, en segundo lugar. La Comisión hace un llamamiento a la participación de las Autoridades Locales (incluidas las de los países socios) en el diseño e implementación de la política de cooperación de acuerdo a los estándares de la *Declaración de París* y el *Consenso Europeo de Desarrollo* para una mayor eficacia de la ayuda y se comprometió a publicar un *Atlas de la Cooperación Descentralizada de la UE* (en octubre de 2010 se presentó ya el segundo) para tener una noción clara de quién hace qué en cada sitio. Asimismo también habla de la creación de una bolsa de buenas prácticas (mediante un portal web como plataforma interactiva) que facilite las alianzas entre Autoridades Locales europeas y de países en desarrollo, si bien en la actualidad solo hay una web (en francés) para consultar el Atlas.

La *Comunicación sobre Autoridades Locales como actores para el desarrollo* (2008) propuso un diálogo estructurado con las Autoridades Locales a través del Comité de las Regiones, con el fin de apoyar el papel de las asociaciones nacionales de Autoridades Locales en los países socios en orden a la participación de las mismas en el nuevo diálogo estructurado. La calidad del diálogo estructurado y de las aportaciones se podrá comprobar tras la revisión de la política europea de cooperación, que se lanzó con la publicación del *Libro Verde, Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE* (10-11-2010), y sobre el que el Comité de las Regiones recogió aportaciones hasta el 17-01-

2011. Ahora toca a la Comisión presentar una Comunicación sobre la modernización de la política de desarrollo de la UE a partir del principio (entre otros) de "hacer realidad la coordinación de la ayuda".

Es en este contexto, de creciente coordinación europea y de fatiga de la ayuda, en el que resulta más urgente aplicar París + Accra y el *Código de Conducta* al interior del sistema español de ayuda, dado que es en el que la cooperación descentralizada llegó a alcanzar más peso (superando el 11%, si bien los datos posteriores a 2010, con la crisis fiscal de las comunidades autónomas y ayuntamientos y los drásticos recortes de la ayuda van a producir un reajuste del sistema hacia estándares europeos). Es por tanto ahora el momento para empezar a sincronizar y armonizar la planificación de las regiones con la de la Administración General del Estado y entre ellas mismas.

Ante la pérdida de legitimidad y apoyo popular a las políticas de cooperación por parte de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que se detecta en el último Barómetro CIS/Carolina (frente al 55% de máximo apoyo que se consiguió en 2006, en 2010, sólo el 36% de los ciudadanos piensan que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos "deberían dedicar recursos a la cooperación"), el mensaje es claro: con menos respaldo popular si no se gana en eficiencia la cooperación descentralizada acabará tendiendo a cero, en un contexto en el que se va a terminar con las competencias solapadas entre el Estado y las autonomías. Por tanto, las Comunidades Autónomas tienen que dejar de planificar de manera unilateral y prescindiendo de programas, para interiorizar que la apropiación, la gestión por resultados vía ayuda programática y la división del trabajo también les afecta y que la cooperación vía ONGD vertical-asistencialista es un modelo agotado (de hecho, frente al 65% de encuestados favorables a que las ONG recibieran dinero del Estado de 2006, en 2010 el porcentaje cayó al 43%, siendo un 44% favorable a que se autofinanciaran). En ese sentido, Martínez y Sanahuja (2010) apuestan por "promover en mayor medida la cooperación directa, a través de consorcios y de otros mecanismos que alienten también una mayor implicación de otros actores locales y regionales, como son las instituciones responsables de servicios de salud y educación, universidades y centros de investigación, mancomunidades de servicios, ayuntamientos, empresas y otros actores del desarrollo regional y local, tanto en los países socios, como en sus respectivos territorios". Pensar en un Fondo de Cooperación Descentralizada y de consorcios entre la cooperación autonómica y la Administración General del Estado puede ser el final de esta hoja de ruta (Domínguez 2010b) para la cooperación descentralizada dentro de la agenda de eficacia+eficiencia.

Consideraciones finales

Los objetivos son claramente mejorar la eficacia de la ayuda a través de la planificación conjunta, la división del trabajo y el recurso a fórmulas de cooperación delegada para la ejecución de programas, reduciendo la dispersión y multiplicación de proyectos. El desafío pendiente es qué hacer con la cooperación intermediada por ONGD y empresas (la complementariedad 5 entre formas e instrumentos del *Código de Conducta*), lo que requiere una reinención del Tercer Sector, que debe abandonar sus definiciones e identidades negativas e inmovilistas (no gubernamental, no lucrativo, anti-empresa y anti-mercado) y tomar una actitud proactiva. Y para ello, la respuesta pasa necesariamente por volver a los fundamentos doctrinales originarios de la política pública de cooperación (como política concertada): juntar recursos mediante el viejo instrumento de las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo, que permiten la colaboración estratégica entre el sector público, las “agencias privadas” y las empresas.

Referencias

CAD (2009): *División del trabajo y complementariedad. Principios internacionales sobre buenas prácticas impulsadas por el país*, OCDE, París.

CARLSSON, B.T., BUHIGAS, C. y ROBINSON, S. (2009): “The Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach”, *European Commission Project 2008/170204*.

COMISIÓN EUROPEA (2009): *EU toolkit for the implementation of complementarity and division of labor in development policy*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

DOMÍNGUEZ, R. (2010a): “La agenda sofisticada de eficacia+eficiencia”, en S. Tezanos (dir.), *La Ayuda en América Latina. Mapa estratégico para una cooperación del siglo XXI*. Thomson Reuters/Civitas, Madrid, págs. 63-102.

—(2010b): “Cooperación internacional descentralizada para el desarrollo”, *I Encuentro de Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo*. Fondo Cantabria Coopera / Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Santander.

MARTÍNEZ, I. y SANHAUJA, J.A. (2010): “La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda”, *ICEI Policy Paper*, 18/2010.