

Informe de Actividad  
23 de Noviembre 2007

**FRIDE**  
FUNDACIÓN  
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES  
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

# Armonización de donantes y democratización: ¿Están los donantes preparados para las dimensiones políticas?

## FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

El 23 de noviembre de 2007, FRIDE celebró en Madrid un seminario para debatir los resultados de su proyecto de investigación "Armonización de donantes: Entre la eficacia y la democratización". Las conclusiones de los cuatro estudios de país fueron compartidas, ante la presencia de los coordinadores nacionales, con 30 representantes de agencias de cooperación, centros de investigación, sociedad civil y consultores internacionales procedentes de diferentes países europeos. El objetivo central del debate consistió en la identificación de estrategias políticamente más sensibles que los donantes pudieran adoptar en un entorno político-institucional cada vez más complejo.

## El punto de partida

Con el trasfondo del nuevo consenso plasmado en la Declaración de París (DP), el proyecto de FRIDE pretende estudiar el impacto de la ayuda en los procesos de apertura democrática de los países receptores. La pregunta clave de la investigación se centra en los potenciales “daños colaterales” que la ayuda, especialmente cuando los donantes la armonizan, puede causar en la economía política de los países en vías de desarrollo. Esta investigación pretende encontrar un esquema de cooperación que permita reorientar la actual rendición de cuentas, de los gobiernos nacionales frente a los donantes, hacia un contrato entre el Estado y su ciudadanía. Unos donantes mejor informados desde el punto de vista histórico y político podrían poner en práctica una ayuda que asegure tanto la reducción de la pobreza como un mejor funcionamiento y la separación más eficaz de los poderes. En este sentido, resulta fundamental entender las dimensiones políticas en las que la agenda de París se desarrolla en cada país receptor. Mientras que las sedes centrales de las agencias de cooperación se encuentran satisfechas con el nuevo consenso de París, los estudios de país demuestran que este consenso se traduce en realidades muy diversas a nivel de las oficinas en el terreno. Esta diversidad se encuentra tanto en los mecanismos técnicos de la armonización de la ayuda como con respecto a los factores políticos de la apropiación y la mutua rendición de cuentas

## Mensajes clave de los estudios de país

Los cuatro estudios de país se basaron en un marco teórico y metodológico común. Una excepción es el estudio de Vietnam que se había realizado unos meses antes de iniciar este proceso de investigación, bajo la coordinación de dos profesionales expatriados pertenecientes a una agencia de cooperación y una ONG internacional. Para los estudios de Malí y Nicaragua se contó con un equipo compuesto por un coordinador nacional y un investigador de FRIDE. El estudio peruano fue elaborado por un oficial de programas de una ONG internacional presente en Perú. Los siguientes párrafos reflejan el debate en torno a los estudios de país.

**Vietnam: ¿Apropiación firme?** Entre los países en vías de desarrollo, Vietnam encabeza las listas de crecimiento económico y reducción de la pobreza, pero se encuentra en las últimas plazas cuando se miden las libertades políticas. La presentación del estudio de país hizo hincapié en la apropiación firme del gobierno, que en 2006 logró que su estrategia de desarrollo socioeconómico fuera ampliamente consultada y reconocida como base de la alineación de los donantes. Por tanto, pudo evitar que el proceso de la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) se promoviera solamente desde el exterior y con esquemas estandarizados. Vietnam representa un sistema de armonización complejo, pero funcional, que es liderado por el gobierno en Hanoi. Los donantes más proactivos desarrollan y utilizan nuevas prácticas de coordinación que posteriormente se replican de forma más amplia. El apoyo presupuestario general se encuentra en su séptimo ciclo, con la implicación de 13 donantes multilaterales y bila-

terales en 17 áreas políticas diferentes. El gobierno y el partido único muestran un alto compromiso con la lucha contra la pobreza y su prevención. Como consecuencia de recientes escándalos, los donantes lograron articular una coordinación que apoya exitosamente las iniciativas de anti-corrupción. No obstante, debido a los mecanismos de las nuevas modalidades de la ayuda, los donantes están muy concentrados en la capital. La presentación del estudio de país afirmó que el diálogo político con el gobierno, realizado a través del apoyo presupuestario general y las plataformas respectivas, se encuentra abierto a la participación de ONG internacionales y vietnamitas. Otros participantes sostuvieron que la participación política aún se encuentra estrictamente controlada.

#### Nicaragua: ¿Apropiación contraproducente?

Nicaragua fue un líder y una prueba para la armonización de los donantes. Sin embargo, tras el cambio de gobierno a principios de este año, la agenda de París ha sufrido un duro despertar. Desde que el gobierno de Ortega asumió el poder, opta por una apropiación gubernamental firme que arroja dudas sobre su adecuación al espíritu deliberativo de la agenda de la eficacia de la ayuda. El gobierno Sandinista abandonó los espacios establecidos para el diálogo político y adoptó un discurso implacable contra el injerencismo europeo basado en condicionalidades políticas. En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 demuestra estar muy escasamente apropiado, ya que las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense no defienden sus contenidos. En el panorama político polarizado de Nicaragua, las instituciones del Estado se están desmontando y reconstruyendo según los intereses de los clientes políticos. En general, existen señales preocupantes de un creciente autoritarismo, mientras que el poder se está concentrando en pocas manos, el acceso a la información se encuentra cada vez más restringi-

do y el gobierno está promoviendo una sociedad civil "paralela" a través de la creación de consejos de poder ciudadano. Sorprendidos ante el rápido deterioro de su antiguo alumno mimado (*donor darling*) y la pérdida de la "relación especial" con la administración anterior, los donantes parecen indecisos e impotentes. Una de las lecciones principales del caso nicaragüense es que, para impulsar la sostenibilidad de la eficacia de la ayuda, los donantes necesitan mejorar el entendimiento del contexto político-institucional en el que se desarrolla la ayuda internacional.

**Perú: ¿Alineación por decreto?** Perú es un país de renta media cuyo dependencia de la ayuda alcanza solamente el 0,7 por ciento del PIB. No obstante, el país está marcado por una excesiva desigualdad social y la extrema pobreza, que separa el ámbito rural del urbano. Perú tiene un largo recorrido por los presidencialismos autoritarios y el desmantelamiento de las instituciones, pero recientemente se pueden reconocer algunas mejoras. En el caso peruano, la cooperación internacional cuenta con la particularidad de realizarse preferentemente a través de ONG, incluso en el caso de la ayuda oficial. Por tanto, algunos analistas piensan que el sector de las ONG se ha transformado en una estructura vital de apoyo a los excluidos. Otras voces opinan que este sector ha causado una duplicación incontrolada de las estructuras y una fuente de proliferación excesiva de actores. Mientras que ambas perspectivas guardan alguna validez, el gobierno pretende ejercer mayor control sobre las actividades de las ONG, alineando sus actuaciones a los planes nacionales y aumentando los fondos que se canalizan a través de los sistemas gubernamentales. Se expresó una cierta preocupación respecto de que se está buscando una alineación a políticas de corto plazo, en vez de fomentar objetivos institucionales de largo plazo. En este sentido, algunos actores sospechan que los fondos de la

ayuda están siendo controlados para dedicarlos a fines electorales. Por otra parte, no existen actualmente iniciativas, ni de donantes ni de ONG, para parar el sistema paralelo de las ONG y tomar en serio la agenda de París.

**Malí: ¿Apropiación subversiva?** Desde el año 1999, Malí ha sido un laboratorio para la armonización de la ayuda. El país ha llegado a ser más un campo de pruebas que un actor con liderazgo propio. Muchas iniciativas de coordinación han fracasado, y se han puesto grandes expectativas en las nuevas estructuras creadas a través de la adaptación local de la DP. Malí reúne las características formales que puede provocar la afluencia de la ayuda: una gobernabilidad democrática y altas tasas de pobreza. La presentación del estudio de país reveló la existencia de tres mundos desconectados: “el teatro”, “la burocracia” y “los pueblos”. El discurso presidencial (“el teatro”) resulta útil para atraer a la ayuda y atender a los intereses electorales. Sin embargo, no se preocupa por la medición de la acción y no asume el papel de coordinador entre los distintos ministerios. Los donantes (“la burocracia”) están ocupados con la invención de estructuras de coordinación y programas para la prestación de servicios y la creación de instituciones. Al sufrir la alta presión de desembolsos y elevados costes de coordinación, los donantes trabajan sobre todo con el ejecutivo y están profundamente implicados en las funciones centrales del Estado, como por ejemplo la gestión de las finanzas públicas, los servicios públicos y la descentralización. No obstante, permanecen más bien cautelosos frente al juego político doméstico, especialmente si este se desarrolla más allá de los esquemas occidentales de “sociedad civil”. El tercer mundo (“los pueblos”) permanece aislado de las demás dimensiones. La descentralización aún no ha alcanzado áreas fuera de Bamako y las principales capitales regionales.

Aparentemente, las políticas de desarrollo son dictadas por la comunidad donante. Sin embargo, en el nivel de puesta en práctica, los actores malíes reinterpretan los manuales y guías, estableciendo así una cierta “apropiación subversiva.”

## Resultados del debate

*“¡La política no les gusta a los donantes!”*

*“La política sí les gusta a los donantes. Quizá no les gusten los políticos...”*

A partir de las presentaciones, se desarrolló un vivo debate durante la sesión de la tarde. Este párrafo resume algunas de los aspectos más generales, y la siguiente sección examina las implicaciones para los donantes. *Las dimensiones políticas son relevantes.* En todos los casos estudiados, parece existir una posible elección entre la consideración de los elementos más bien técnicos de la DP y el análisis de los aspectos más profundos de la renegociación de las relaciones de ayuda siguiendo las pautas del “espíritu de París”. Esto llevó a la pregunta si la DP es más que la suma de sus cinco elementos. En primer lugar, se pueden observar contradicciones obvias entre la armonización de los donantes y la apropiación. De forma similar, a la hora de atribuir las responsabilidades para los resultados en la lucha contra la pobreza, hay una potencial tensión entre la mutua rendición de cuentas y la orientación hacia los resultados. Segundo, los estudios de país demuestran que cada gobierno nacional ha promovido una adaptación particular de los elementos de la DP, decantándose por reforzar algunos más que otros. En este sentido, Nicaragua actualmente apuesta a una primacía de la apropiación frente a un proceso liderado por los donantes, Perú prefiere una alineación con los sistemas

gubernamentales frente a la utilización de los canales de las ONG, mientras que Vietnam ha avanzado de manera sustancial hacia la medición de los resultados. Por otro lado, una puesta en práctica parcial, es decir, de solamente algunos elementos de la DP (por ejemplo, la armonización a través de los fondos multi-donante) puede ser una opción para donantes, especialmente en los casos en los que el gobierno carece de liderazgo. Concentrándose únicamente en los elementos (y en los indicadores individuales en particular), se puede llegar a una interpretación técnica limitada, evitando así las implicaciones políticas que se describen en el preámbulo de la DP. Por el contrario, cuando se afirma que la DP representa un nuevo consenso basado en el "espíritu de París", parece inevitable llegar a una visión más política y, potencialmente, a nuevas negociaciones a nivel de país.

También se desarrolló un debate sobre la necesidad de definir apropiación con adjetivos, es decir, en términos de buena apropiación (*good ownership*). Algunos participantes opinaron que la "apropiación democrática" debería incluir, primero, un cierto nivel de prácticas deliberativas entre la ciudadanía y el Estado y, segundo, ser relevante no solamente para las políticas financiadas por los donantes, sino también para el conjunto de las políticas públicas. El concepto de "apropiación democrática" puede proporcionar una puerta trasera para asegurar los derechos políticos. Sin embargo, esto provocó dudas sobre quién debería ser el juez que decide si la apropiación es lo suficientemente buena (*good enough*). Los participantes insistieron en que, a pesar del discurso de la mutua rendición de cuentas, aún prevalecen las condicionalidades de primera generación, que el proceso de los Países Pobres Altamente Endeudados (*Highly Indebted Poor Countries*, HIPC) dirigió hacia las políticas macroeconómicas. Mientras que las condicionalidades de segunda generación, enfo-

cadadas en los estándares de gobernabilidad y procedimientos democráticos, son aparentemente más aceptables, los participantes opinaron que éstos deberían ser transparentes para mejorar la predicción de los flujos de la ayuda.

En líneas generales, la mutua rendición de cuentas carece de una definición y una medición operacionales. Los expertos invitados debatieron la integración de una parte tercera e independiente, por ejemplo algún organismo de las Naciones Unidas, que podría actuar como árbitro. Esto permitiría extender la revisión y el seguimiento a los avances más allá del CAD. En muchas ocasiones, los donantes solamente rinden cuentas ante el ejecutivo de los países receptores. Frente a la "apropiación firme" vietnamita, que se beneficia de una burocracia estatal funcional, se encuentran las experiencias latinoamericanas con instituciones débiles que dependen de ejecutivos fuertes, pero volátiles. Este contraste despertó un debate sobre la diferencia entre la eficacia del Estado y la legitimidad democrática. ¿Deberían los donantes apoyar programas de gobierno a corto plazo, cuando no existen políticas de Estado ni capacidades del funcionariado público independiente para la lucha contra la pobreza? En algunas situaciones, puede haber una dinámica poco favorable entre la rendición de cuentas y la eficacia. La apertura de espacios para la participación de la sociedad civil y la supervisión parlamentaria puede llevar a respuestas populistas a corto plazo, que finalmente obstaculizan el desarrollo de políticas estables de reducción de la pobreza que se ponen en práctica por parte del Estado, en vez de por parte de los gobiernos que se suceden.

¿Es la DP relevante o aplicable a los países de renta media (PRM)? El caso de Perú, sobre todo, demuestra las limitaciones de la DP en PRM con escasa dependencia de la ayuda. En primer lugar, estos países no tie-

nen incentivos para crear un marco integral de desarrollo, tal como se reclama en los casos de los países HIPC. Además, la ayuda no penetra en las funciones centrales del Estado ni en la prestación de servicios públicos. El valor añadido de la cooperación con los PRM queda aún por definir. Las formas de la ayuda pueden ser diferentes del consenso logrado con respecto a la cooperación con los países menos desarrollados. Esto se hace especialmente relevante en la medida en que la ayuda internacional a PRM impulsa un debate sobre la desigualdad, la cohesión social y la democratización – todos ellos aspectos altamente polémicos en la arena doméstica de los PRM.

*¿Se refieren los donantes a “democracia” cuando hablan de “participación”?* Los participantes indicaron que, en muchas ocasiones, los donantes se acercan con esquemas estandarizados de la sociedad civil e ignoran los mecanismos locales del funcionamiento de los distintos poderes que podrían ser potenciales equivalentes al concepto occidental de sociedad civil. Bajo esta premisa, se criticó a los donantes por equiparar a la sociedad civil con las ONG.

*¿En qué medida se distorsiona el conocimiento local y con qué espacio cuentan los gobiernos para cometer errores?* Mientras que la ayuda se mueve desde la entrega de proyectos hacia un enfoque de programas y políticas, este cambio no se ha acompañado con mejoras a nivel de la producción del conocimiento. Muchas veces, el análisis financiado por los donantes se limita a la evaluación de proyectos y no contribuye a un debate abierto sobre las políticas públicas. La colocación estratégica de los consultores internacionales en los departamentos gubernamentales y la falta de confianza en las alternativas domésticas conllevan una estandarización de los enfoques que puede limitar gravemente el debate y el desarrollo de los conceptos.

Históricamente, las experiencias exitosas de desarrollo económico utilizaron sobre todo políticas no ortodoxas, pero hoy en día el espacio para experimentos y la flexibilidad ante errores en países dependientes de la ayuda están muchas veces restringidos por el predominio de los donantes en la “producción de la verdad”.

---

## Desafíos e implicaciones para los donantes

El debate se estructuró para compartir experiencias de diferentes donantes y de la sociedad civil europea en sus respectivas relaciones con el Sur. En el centro de la discusión se encontraron las dimensiones del desempeño de los donantes: las capacidades analíticas, la selección de instrumentos, la reforma institucional y los recursos humanos.

En general, emergió un consenso entorno a que, más allá de la comparación entre los distintos países, se requiere un mayor conocimiento de los factores “suaves”, especialmente los culturales. Algunos participantes hicieron hincapié en los requisitos que rigen los informes que guían la actuación de los donantes. En algunas ocasiones, estos documentos no se comparten abiertamente y son llevados a cabo con anterioridad a los documentos de estrategia de país. Por lo general, no se suele aprovechar el conocimiento del personal local empleado en las oficinas en el terreno para mejorar el análisis del contexto político del país socio. Dado que la propia producción del conocimiento es distorsionada por los donantes, se recomendaron modos alternativos

y menos preceptivos de compromiso con la gestión del conocimiento. Se encuentran ejemplos interesantes en el apoyo institucional a la sociedad civil y las cestas multi-donantes para la promoción de las capacidades de investigación por parte de instituciones domésticas. Sobre el diálogo político, algunos participantes opinaron que la constelación institucional actual entre ministerios y embajadas no resulta muy útil, habida cuenta que las nuevas modalidades de la ayuda disminuyen la participación de las agencias en la puesta en práctica, pero aumentan su implicación a nivel de políticas. Con respecto a las capacidades de diálogo político, un participante mencionó que su agencia cuenta con muy buenos manuales para la gestión de finanzas públicas y el análisis político, pero no se cuenta con referencias con respecto a la realización del diálogo político. El aprendizaje intergeneracional e intercultural desempeña un papel muy importante. El diálogo se percibe más como un arte que una técnica, lo que intensifica la necesidad de invertir en la creación (¿o el cultivo?) de estas capacidades.

La armonización y la utilización responsable de la ayuda transformadora requieren una delegación de las responsabilidades hacia las oficinas en el Sur. Sin embargo, existen nuevos aspectos, como la coherencia o el nexo entre seguridad y desarrollo, que necesitan ser facilitados y centralizados desde las sedes centrales. Algunas agencias necesitan concentrar primero antes de descentralizar hacia sus oficinas en los países receptores. Sobre todo en algunas agencias más jóvenes, aparentemente existe una "descentralización por omisión", que deja al personal de la oficina en un espacio no regulado. En otras agencias, la descentralización ha llevado a una situación en la que el coordinador de la oficina actúa como "portero" dejando pasar temas propuestos por las sede. En este sentido, él o ella puede estar interesado u optar por ignorar aspectos como la igualdad de género.

La armonización tiene muy altos costes de transacción para el personal de las oficinas. Casi la mitad de su tiempo está dedicada a las numerosas sesiones de coordinación. La realidad de las nuevas modalidades de la ayuda, especialmente la ayuda presupuestaria general, puede llevar a una desconexión por parte de los oficiales con respecto a la realidad de los pobres. Como instrumento, se recomendaron una serie de "inmersiones" de mínimo dos semanas, esto es, una exposición directa a las condiciones de vida de las personas y comunidades pobres. Así, podrá asegurarse un contraste con la realidad.

---

## Documentos relacionados

Stefan Meyer & Nils-Sjard Schulz: *Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización - Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país*, Madrid [FRIDE documento de trabajo 41], septiembre de 2007

*La armonización de los donantes y la democratización: Nuevos desafíos para la agenda de desarrollo*, Madrid [FRIDE informe de actividad], septiembre de 2007

Nils-Sjard Schulz: *Nicaragua: Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda* [FRIDE comentario], Madrid, noviembre de 2007

María Delfina Alcaide & Silvia Sanz-Ramos: *El laboratorio de la ayuda en Vietnam*, Hanoi/Madrid [FRIDE documento de trabajo 42], septiembre de 2007

Le Thanh Forsberg: *Apropiación doméstica y armonización de donantes: La experiencia vietnami-*

ta, Hanoi / Madrid [FRIDE comentario]  
noviembre de 2007

Claudia Pineda & Nils-Sjard Schulz: *El reto nicaragüense: Cómo sostener la agenda de París en un tablero movedizo* [FRIDE documento de trabajo, pendiente de publicación]

Enrique Alasino: Peru – *El ocaso de las ONG* [FRIDE documento de trabajo, pendiente de publicación]

Hamidou Magassa & Stefan Meyer: *Malí – Mundos aparte* [FRIDE documento de trabajo, pendiente de publicación]

Todos los documentos están disponible en:

<http://www.fride.org/seccion/31/armonizacion-y-democratizacion>

---

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: [www.fride.org](http://www.fride.org).

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org).

# www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)