

¿Es el enfoque sectorial un instrumento eficaz en la cooperación? El caso de la cooperación española

Paula San Pedro

Investigadora Junior del Programa de Desarrollo y Acción Humanitaria de FRIDE

La cooperación al desarrollo se canaliza a través de diversas herramientas de ayuda, una de las más recientes es el Enfoque Sectorial. Se trata de una nueva forma más comprensiva de entender el desarrollo que incluye valores como la apropiación, la soberanía nacional y la coherencia de políticas. La aplicación de este instrumento en ciertos países ha permitido evaluar los resultados e identificar sus riesgos. En el caso de España, su experiencia es aun muy limitada y supone un reto pero su uso puede facilitar la mejora de la calidad de la ayuda.

Una mirada hacia la historia de la cooperación nos permite observar que las políticas de desarrollo definidas por los organismos internacionales y los gobiernos donantes han sufrido importantes cambios en su enfoque y formulación. Desde la década de los 60, los proyectos de desarrollo han sido el principal vehículo para la concesión de créditos y ayudas a los países del sur. La creencia que ha regido esta directriz ha sido que los proyectos eran la herramienta más eficaz en la reducción de la pobreza puesto que permitían la inversión de capital. Paralelamente, existía la convicción de que los proyectos, con su propia organización administrativa y burocrática, eran la mejor estructura para minimizar el riesgo fiduciario y asegurar que los desembolsos estaban dando resultados concretos y no eran desperdiciados. Pero las diferentes evaluaciones relativas a la aplicación de esta herramienta han revelado importantes deficiencias:

- Los altos costes de transacción debido al elevado número de proyectos y programas puestos en marcha por una multitud de donantes, cada uno de ellos con distintos requisitos
- La escasa coordinación entre los diversos donantes
- La falta de estrategia global ya que los proyectos se realizan de forma aislada e independiente a la política nacional
- El solapamiento de ciertos proyectos y la falta de proyección a largo plazo
- Las serias dificultades a las que se han enfrentado los países receptores para recibir los desembolsos en los plazos fijados
- La falta de capacidad de los receptores para rendir cuentas y absorber la ayuda recibida de los donantes
- El excesivo número de actores involucrados en el proceso del proyecto ha minado la efectividad de los propios sistemas del Gobierno receptor
- El monitoreo y la evaluación se ha centrado más en el control de los insumos que en la evaluación de los resultados y el impacto producido
- La "apropiación" por parte del Estado es inexistente ya que no tiene autoridad ni capacidad para definir los proyectos

Todas estas cuestiones han incentivado la elaboración y puesta en marcha de otros instrumentos de cooperación alternativos a la tradicional ayuda mediante proyectos, la cual se ha revelado poco consistente para poder sentar las bases de un desarrollo sostenible. Una de estas nuevas herramientas¹ es la denominada Enfoque Sectorial (wide sectorial approach -SWAp). Se trata de un proceso a través del cual todo los fondos externos apoyan una única política sectorial y un único programa de gastos que están bajo la gestión y liderazgo del gobierno receptor. Ya no es el país donante quien diseña y ejecuta los proyectos que le parecen más interesantes sino que son acordados entre el gobierno donante y el receptor. Así pues, más que un instrumento se puede interpretar como un método de trabajo participativo y consultivo entre el Gobierno receptor y los

¹ El Enfoque Sectorial fue definido en 1997 y desde entonces ha habido un importante número de informes y artículos sobre el tema. En cambio poco se ha publicado sobre experiencia documentada.

socios (donantes, ONG, sindicatos, expertos)². El objetivo es que todos los actores vayan adoptando criterios comunes sobre la aplicación del Enfoque Sectorial y se tienda a confiar en los procedimientos de contabilización y desembolso del Gobierno receptor. Por ello el SWAp se entiende como un proceso en el que todos los actores deben avanzar en el logro de las metas desarrollando progresivamente los mecanismos necesarios.

Hay una serie de elementos que caracterizan al Enfoque Sectorial, que lo distinguen de las herramientas tradicionales y suponen una clara ventaja frente a ellos:

- Soberanía nacional. El propio Gobierno receptor en consulta con otros actores es quien determina dónde y cómo se van a distribuir los fondos en base al plan nacional de desarrollo previamente diseñado.
- Perspectiva a largo plazo. Los donantes se comprometen a apoyar al Gobierno por un período mucho más largo y con una proyección más sostenible.
- Coherencia. Se trata de una herramienta que busca la coherencia entre la política sectorial, el presupuesto y los resultados
- Minimizar los costes de transacción. Gracias a la adaptación a los procedimientos del país receptor o a través de la armonización progresiva de los donantes.
- Calidad del gasto. Los recursos se deben focalizar en las prioridades establecidas en la estrategia nacional de reducción de la pobreza.
- Mayor capacidad de predicción de los flujos de ayuda. Los desembolsos se conciben como un compromiso a largo plazo del donante y se desvinculan de la condicionalidad de los proyectos.
- Aumento de la efectividad del Estado y la administración pública. Dado que el SWAp trabaja bajo el paraguas institucional, el sistema administrativo y sus estructuras se refuerzan.
- Evaluación del SWAp. Esta herramienta simplifica en gran medida la evaluación ya que cuenta con menos obstáculos y se trata de analizar la obtención de resultados.

Este marco teórico asume que el Gobierno receptor mejorará su capacidad para reducir la pobreza nacional dado que podrá abastecer con servicios básicos de calidad y ofrecer una regulación efectiva, dos elementos básicos en la lucha contra la pobreza. Además, como hemos señalado el objetivo de esta nueva formulación es evitar muchas de las ineficiencias que tenían los instrumentos pasados. Pero el éxito del SWAp no es tan directo como el de un proyecto ya que incluye procesos a largo plazo. Para cerciorarse que un país y un sector determinado están en condiciones para poner en marcha el Enfoque Sectorial se han identificado una serie de características que deben existir o al menos hacia las que se debe tender;

1. Un entorno macroeconómico estable que incluya una estrategia de desarrollo nacional y un análisis de los riesgos y potencialidades
2. Una política sectorial y una estrategia donde estén claros los objetivos y los medios para alcanzarlos, identificando cuales son los roles del gobierno, donantes y otros agentes.
3. Un presupuesto sectorial a medio plazo basado en un plan de acción que refleje como se van a distribuir los recursos según los objetivos definidos.
4. Un sistema de gestión del gasto público para medir el progreso hacia la consecución de los objetivos establecidos en la estrategia.
5. Un compromiso formal de los donantes para trabajar de forma coordinada.
6. Un sistema de monitoreo para asegurar la obtención de resultados en el que se establecerán mecanismo consultivos para determinar como mejorar los efectos directos de las políticas.
7. Una profunda comprensión de las cuestiones institucionales y las capacidades humanas. Se trata de analizar los intereses y motivaciones de la gente involucrada en el proceso y las limitaciones institucionales con las que trabajan.

² Véase *DAC guidelines and reference series harmonising donor practices for effective aid delivery* Volume 2: budget support, sector wide approaches and capacity development in public financial management, 2004.

Como resultado de implementar un Enfoque Sectorial, el Gobierno puede desarrollar una política sectorial y un plan de acción basados en un presupuesto anual que ha sido consultado y debatido con los donantes y otros actores y pretende alcanzar una serie de resultados en ese sector. Este proceso es denominado Programa Sectorial (PS). Una vez definido el PS, se elabora el Programa de Apoyo a la Política Sectorial (PAPS) a través del cual el país (o grupo de países) donante da apoyo financiero al PS del receptor. Al igual que un proyecto, el PAPS sigue un ciclo de seis fases (programación, identificación, formulación, financiación, implementación y evaluación) claramente específicas pero flexibles para adaptarse a las circunstancias y asegurar la obtención de los resultados. La puesta en marcha de un PAPS se basa en dos presunciones. Por un lado, que el Gobierno ha iniciado o tiene interés real en empezar el SWAp. Por otro lado, que del trabajo iniciado bajo el SWAp se han obtenido los componentes básicos del PS.

Por encima de todo es fundamental que el SWAp sea coherente con la estrategia de desarrollo del país³. Focalizar el esfuerzo en un sector público concreto sólo tiene sentido si ha sido definido con respecto a los sectores públicos alternativos, teniendo en cuenta sus funciones políticas, su capacidad para ofrecer servicios y el limitado presupuesto. Además, la decisión de aplicar un Enfoque Sectorial no sólo debe tener en cuenta la capacidad de liderazgo del Ministerio sectorial, sino también debe tener en especial consideración al resto de las políticas nacionales para que se reformulen y que se adecuen para alcanzar los objetivos definidos. A pesar de que el SWAp se centra en un único sector hay que tener en cuenta el efecto macroeconómico del mismo. Así pues, se debe entender como un instrumento que reúne fondos externos cuyo objetivo es desarrollar un sector público concreto pero cuyos efectos sobre el resto de la economía deben traducirse en un crecimiento nacional y en un incentivo para el desarrollo.

Esta nueva forma de entender la ayuda supone un cambio de roles de los distintos actores involucrados en el proceso y un cambio en la arquitectura de la cooperación. Bajo este enfoque el Gobierno del país receptor tiene un papel primordial en todo el ciclo y lidera la toma de decisiones convirtiéndose en el último responsable. Además entran en juego otros agentes que hasta ahora habían sido relegados a papeles secundarios. Por supuesto el Ministerio sectorial, donde se suscribe el SWAp, se convierte en actor principal coordinando a los donantes, facilitando la provisión de servicios y regulando la actividad de las organizaciones no gubernamentales. El Ministerio de Hacienda financia al Ministerio sectorial y asegura que la aplicación de las políticas son consistentes con el presupuesto nacional. El Parlamento adquiere una función relevante ya que es quien debe preparar el presupuesto y evaluar los resultados. Además juega otro papel fundamental como garante del sistema democrático del país. Por su parte, los países donantes tienen ahora un rol asesor y cooperativo. Al ser un sistema basado en la consulta muchos nuevos actores tendrán la posibilidad de participar. Así pues, los expertos externos y las organizaciones no gubernamentales deben cambiar su actividad de provisión de servicios y convertirse en asesores independientes y evaluadores de las políticas. En el caso de las instituciones financieras, el papel del Banco Mundial y del FMI como promotores de este instrumento ha sido opuesto. Mientras que el Banco ha sido el principal impulsor, el FMI se ha mostrado reticente a su aplicación.

A pesar de que parece bastante razonable buscar nuevas formas de cooperación que superen los obstáculos presentados por las tradicionales herramientas, la experiencia ha demostrado que si bien ciertos problemas se superan se han identificado otros. A continuación vamos a describir brevemente cuales son los riesgos:

- Favorecer la centralización. Parece un riesgo insistir en un enfoque estatal ante la presencia de débiles e incluso corruptas instituciones gubernamentales. Además

³ Normalmente las estrategias de desarrollo de los países menos adelantados están definidas por el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) del Banco Mundial y el FMI. Bajo este marco se definen y se incluyen los SWAp.

existe el peligro que dañe los esfuerzos de descentralización y la iniciativa privada a menos que la estructura interterritorial funcione adecuadamente.

- Sobrestimar la capacidad institucional del Gobierno. Aquellos países en los que el SWAp se adapta mejor (aquellos con alta dependencia de la ayuda donde la coordinación entre los donantes es complicada) son precisamente los que no cuentan con la capacidad humana e institucional para gestionar el instrumento.
- Pérdida de la participación de los beneficiarios. Existe el riesgo de que el país receptor se concentre en rendir cuentas a los donantes y deje a un lado a su población. Gran parte de este problema se deriva de una formulación del DELP poco participativa.
- Aumento de los costes de transacción. La realidad es que los costes a corto plazo han aumentado debido a las nuevas formas de interacción entre donantes y receptor. De todas formas parece probable que estos costes disminuyan una vez que se hayan armonizado los métodos utilizados por los distintos agentes.
- Riesgo a perder el contacto con el terreno. Dado que el propio Gobierno sustituirá a las contrapartes locales y a los donantes en el trabajo sobre terreno, éstos verán como sus conocimientos de la realidad disminuyen.
- Desarrollo e inversión en un sólo un sector. Para asegurar que el SWAp está en consonancia con la estrategia de desarrollo nacional hay que equilibrar el peso de los sectores públicos y analizar el coste de oportunidad de llevar a cabo esta inversión.
- Excesivo poder de los donantes. Existe el riesgo que los donantes deciden dar apoyo financiero a un mismo sector sin buscar el equilibrio necesario para asegurar un desarrollo sostenible nacional.
- Garantizar un proceso participativo. A pesar de que es una de las principales características del instrumento no existe la metodología adecuada para asegurar que la participación sea efectiva y equilibrada en todas las fases del ciclo.
- Verdadero cambio de roles de los diversos agentes. Sólo la práctica y la experiencia nos mostrará la flexibilidad de todos ellos para ajustarse a su nuevo papel. En el caso de los países receptores seguramente no tendrán capacidad para tomar este liderazgo teniendo en cuenta sus propias limitaciones y el riesgo que supondría enfrentarse a las agencias de las que reciben el dinero.
- Pérdida de autonomía de las ONG de servicios. La nueva estructura de distribución de tareas y funciones pone en peligro su labor ya que como mucho serán reducidas a meras intermediadoras. De esta manera perderán un rol que hasta ahora ha sido fundamental para asegurar la distribución de los servicios a la población más pobre.

España tiene una experiencia muy limitada en el uso de nuevas herramientas de la cooperación. Específicamente en el marco de enfoques sectoriales, sólo ha trabajado en Mozambique en el sector sanitario y agrario. Esta práctica es insuficiente si la Cooperación española pretender mejorar la calidad de su ayuda, tal y como se subraya en el Plan Director 2005-08 y en el Plan Anual de Cooperación 2005 de la AECI. Para ello debe hacer un verdadero esfuerzo por superar sus tradicionales rígidas estructuras y para cuestionar la validez de sus instrumentos. Si bien es verdad que ambos documentos incluyen el SWAp como nueva modalidad y la posibilidad de difundirlo en otros países, la estrategia de como hacerlo es muy vaga. La intención de la AECI es comenzar a asignar recursos a los SWAp existentes en países donde se ha mantenido tradicionalmente un perfil bajo. Si bien consideran que esto les permite una vía de entrada directa a cooperar con países nuevos, el CAD recomienda lo opuesto ya que para iniciar este tipo de aporte financiero debe haber una extensa vinculación con el país receptor y un trabajo previo con los otros donantes que forman parte del SWAp. Además, AECI debe tener en cuenta que este instrumento está pensado para ser empleado en los países menos adelantados⁴ y dependientes de la ayuda al desarrollo que no son capaces

⁴ Los países menos adelantados dentro de la asignación geográfica de la cooperación española son exclusivamente 16 dentro de los 66 países en los que AECI destina ayuda.

de generar recursos por si mismos. En base a ello, las Estrategias País que están siendo elaboradas actualmente deben tomar en consideración incluir los SWAp ya que pueden ser el vehículo más pertinente sobre todo en determinados países y en sectores sociales. Por otra parte, la cooperación española se caracteriza por estar muy fragmentada tanto a nivel nacional (cooperación descentralizada que incluye desde entes locales hasta el órgano nacional) como a nivel internacional (numerosos proyectos gestionados por múltiples organizaciones españolas). Teniendo en cuenta esta diversificación, alcanzar la visión estratégica, coherente e integral necesaria para implementar un SWAp no va a ser tarea fácil. El punto de partida sería comenzar a armonizar y coordinar los procesos nacionales a todos los niveles para después hacerlo en su vertiente internacional. Por último, España puede aprender de la experiencia de otros países, como Reino Unido, Suecia, Noruega o Dinamarca, que llevan desde finales de los 90 trabajando en el marco del Enfoque Sectorial y aunque se han centrado en África se pueden sacar conclusiones relevantes y aplicables a otros contextos. España debe entender que no puede trabajar al margen del resto de las agencias donantes enfocándose exclusivamente en las herramientas tradicionales (proyectos, créditos FAD). Solo el trabajo en común y las sinergias entre todos los actores pueden hacer un verdadero cambio en los países receptores.

El SWAp corrige muchas de las ineficiencias que se han identificado en otros instrumentos de la cooperación, a pesar de ello no podemos caer en el optimismo inocente como ha sucedido en el pasado y pensar que este enfoque va a ser el paradigma del desarrollo. Ahora hay que cerciorarse que el método y la herramienta que se apliquen sean efectivas. Esto implica que tanto los donantes como los receptores deberán de tener la suficiente flexibilidad como para adaptar las nuevas y las tradicionales fórmulas según las necesidades. Además habrá que comenzar a considerar otras cuestiones que quedan por analizar. Por ejemplo, no se ha planteado que pasará si un SWAp no funciona correctamente, no alcanza los resultados definidos o no recibe los fondos suficientes. En este caso se plantean varios temas. ¿Qué efectos tendrá sobre el resto del país y los otros sectores públicos? ¿habrá una previsión presupuestaria? ¿qué tipo de soluciones ofrecerán los donantes? ¿las instituciones financieras responderán con planes de ajustes más severos? Por otra parte, se asumen una serie de requisitos que son poco razonables en el contexto real; flexibilidad, cambio de rol de los actores, participación, alto nivel de confianza entre los agentes.

A pesar de todo, el SWAp se presenta como una alternativa eficaz en la lucha contra la pobreza puesto que parte de una estrategia coherente y planificada y sienta las bases para un desarrollo sostenible. Convierte al país receptor en autónomo y responsable último de su desarrollo aunque el resto de los actores tengan un papel participativo vital. Además, sitúa las necesidades identificadas por el propio país en el centro del debate. En términos de la cooperación española, esta herramienta presenta una nueva forma de cooperación que puede ubicarla en el camino correcto para mejorar la calidad de su ayuda.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .
